



# **COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

## **CAMPUS PUEBLA**

POSTGRADO EN DESARROLLO SOSTENIBLE DE ZONAS INDÍGENAS

### **CONOCIMIENTO E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE TLAPA DE COMONFORT, GUERRERO**

**ROBERTO CABRERA SOLÍS**

**T E S I S**

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO TECNÓLOGO**

PUEBLA, PUEBLA  
2012



## **COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS  
CAMPECHE-CÓRDOBA-MONTECILLO-PUEBLA-SAN LUIS POTOSÍ-TABASCO-VERACRUZ

CAMPUE- 43-2-03 ANEXO

### **CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN**

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe **Roberto Cabrera Solís** alumno de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta Institución, bajo la dirección del Profesor **Dr. José Isabel Olvera Hernández** por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis **Conocimiento e inclusión de la población en el Plan de Desarrollo Municipal de Tlapa de Comonfort, Guerrero** y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, el Consejero y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Puebla, 7 de diciembre de 2012.

Roberto Cabrera Solís

  
Dr. José Isabel Olvera Hernández

Vo. Bo. Profesor Consejero

La presente tesis, titulada: **Conocimiento e inclusión de la población en el plan de desarrollo municipal de Tlapa de Comonfort, Guerrero**, realizada por el alumno: **Roberto Cabrera Solís**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO TECNÓLOGO  
DESARROLLO SOSTENIBLE DE ZONAS INDÍGENAS

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:   
DR. JOSÉ ISABEL OLVERA HERNÁNDEZ

ASESOR:   
DR. SÁMUEL VARGAS LÓPEZ

ASESOR:   
DR. ÁNGEL BUSTAMANTE GONZÁLEZ

ASESOR:   
DR. JUAN MORALES JIMÉNEZ

ASESOR:   
M.C. ERNESTO ACEVES RUÍZ

Puebla, Puebla, diciembre de 2012

# CONOCIMIENTO E INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE TLAPA DE COMONFORT, GUERRERO

Roberto Cabrera Solís, M.T.

Colegio de Postgraduados, 2012

La planeación inició en México en 1928, y surgió como un planteamiento vertical, con pleno control del gobierno federal. Hoy día, se plantea que sea participativa e incluyente, con la participación de los actores involucrados de un territorio determinado. Más recientemente, la planeación se extendió al nivel de gobierno local, municipal. Sin embargo, la planeación municipal en México es reciente y presenta muchas limitantes, sobre todo en considerar la participación ciudadana en el proceso de planeación. La presente investigación tuvo como objetivo identificar los factores sociales, políticos e institucionales que afectan la participación en la planeación y gestión del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio de Tlapa de Comonfort, en el estado de Guerrero. La investigación fue cuantitativa y descriptiva, se aplicaron 38 cuestionarios en ocho comunidades del municipio a través de un muestreo por cuotas y se utilizó la técnica de bola de nieve para seleccionar a los entrevistados. Se encontró que la gente tiene poco conocimiento de la existencia del PDM, no tiene claro cómo se elabora, cómo se coordina el gobierno municipal con otras instituciones para realizar las diferentes actividades. La acción de la gente se centra en las actividades operativas de los programas y proyectos del municipio, por lo tanto no sabe cómo se gestionan las diferentes actividades contempladas en el PDM. La afiliación política es un factor que afecta el desarrollo del municipio, se brindan apoyos preferenciales. A pesar de la presencia de diferentes instituciones del sector agropecuario y de servicios, la gente desconoce cuáles son los programas de apoyo para el desarrollo municipal. También se reconoció que la problemática que atiende el gobierno municipal en las comunidades no es congruente con los problemas reales. Consideran que es necesario crear fuentes de empleo, apoyar a la actividad agropecuaria y atender la demanda de servicios, pavimentación de calles y vías de transporte. Finalmente, la población reclama participar y ser incluyente en la formulación del PDM y Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Palabras clave: Actores sociales, municipio, planeación, participación.

PUBLIC AWARENESS AND INCLUSION IN THE MUNICIPAL DEVELOPMENT PLAN  
OF TLAPA DE COMONFORT, GUERRERO

Roberto Cabrera Solís, M.T.

Colegio de Postgraduados, 2012

The planning began in 1928 and emerged as a vertical approach, led by the federal government. Today, it is intended that planning should be participatory and inclusive, with the participation of the actors involved in a given territory. Recently, the planning was extended to local government level. However, municipal planning in Mexico is recent and has many limitations, especially lack of citizen participation in the planning process. The objective of this research was to identify the social, political and institutional factors that affect citizen participation in the planning and implementation of the Municipal Development Plan (MDP) in the municipality of Tlapa de Comonfort, Guerrero state. The study was addressed through a quantitative and descriptive approach; 38 questionnaires were applied in eight communities in the municipality, using a quota sampling, and respondents were selected through snowball technique. The results indicated that the knowledge that people have of the PDM is low, people are not sure how the plan is developed, does not know how city government coordinates with other institutions to perform different activities. The participation of respondents focused on the programs and projects of the municipality, therefore does not know how the different PDM activities are managed. Political affiliation is a factor that affects the development of the municipality and it gives preferential support programs according to political affiliation. Despite the presence of different institutions in the agricultural and service sectors, people do not know what programs promote municipal development. It was also recognized that the problems addressed by the municipal government in the communities are not consistent with the real problems. They believe it is necessary to create jobs, support agricultural activities and meet the demand for services, paved streets and roads. Finally, respondents asked to participate and be included in the formulation of the PDM and the Municipal Council for Sustainable Rural Development.

Key words: Social actors, municipality, planning, participation.

## **DEDICATORIA**

### **A MIS PADRES**

Marciano Cabrera Castillo, hombre de campo, pero que supo orientarme y apoyarme para poder realizar mis estudios y lograr ser un profesionista comprometido con las mejores causas de hombres y mujeres de nuestro pueblo, para que juntos logremos mejores condiciones de vida.

Aurelia Solís Cabrera (finada), gracias mamá, por haberme dado la vida y por tus sabios consejos durante el tiempo que estuviste conmigo; siento que no te he fallado, te dije que buscaría hacer siempre el bien a mis semejantes para tratar de colaborar en encontrar mejores caminos de transformación social. Espero seguir haciendo la labor de servir, como siempre me inculcaste y así ser útil a la comunidad.

### **A MIS HERMANOS (AS)**

A mis hermanas y hermanos, por su gran cariño, comprensión y apoyo para seguir conservando la unidad familiar a pesar de encontrarnos separados por la distancia en que nos ha ubicado el trabajo y la necesidad de encontrar mejores condiciones para vivir.

### **A MIS HIJOS (AS)**

A mis hijos: Jacqueline, Iván, Yohaly, Alelhy y Dalia, a quienes quiero con todo mi corazón y decirles que los seres humanos podemos tener muchos defectos y podemos cometer muchos errores, pero que el estudio es la mejor forma de superar defectos y errores y que busquen siempre la mejor forma de sentirse útiles en la vida.

### **A MIS COMPAÑEROS**

A mis camaradas y amigos, gracias por sus consejos y apoyo para seguir adelante y que han sido parte de mis fortalezas junto con mi familia, para ser congruente con mis ideales y seguir en la lucha social por el bien de México.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Colegio de Postgraduados Campus Puebla, por la oportunidad para lograr este postgrado.

Al Dr. Benito Ramírez Valverde, por comprender las necesidades de hombres y mujeres de la Montaña de Guerrero, para mejorar los índices de desarrollo humano de quienes queremos servir mejor al pueblo.

Al Dr. Samuel Vargas López, por su dedicación al desarrollo rural, principalmente a la Región de la Montaña del estado de Guerrero y por su atención a la Maestría de Desarrollo Sostenible de Zonas Indígenas en Tlapa de Comonfort, Guerrero.

Al Dr. José Isabel Olvera Hernández, consejero asesor, quien siempre me ha apoyado para hacer posible la presentación de la presente tesis.

A los doctores: Ángel Bustamante González, Samuel Vargas López y Juan Morales Jiménez, y al M.C. Ernesto Aceves Ruiz, asesores de tesis, que no han escatimado esfuerzos para apoyar a los pueblos de Guerrero.

A los doctores que han formado parte del equipo académico de la Maestría Desarrollo Sostenible de Zonas Indígenas, en la Montaña del estado de Guerrero y que nos han impulsado a continuar con propósitos bien definidos para servir a pueblos y comunidades indígenas o pueblos originarios.

Al equipo de Jefes de Enseñanza de Secundarias Generales, por su comprensión y apoyo para poder realizar mis estudios y la presentación de la tesis.

## CONTENIDO

	Pág.
<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....</b>	<b>4</b>
2.1. Planeación para el desarrollo.....	4
2.2. Federalismo y descentralización.....	5
2.3. Gobernabilidad y gobernanza.....	7
2.4. La participación social y los agentes del desarrollo.....	9
2.5. Municipalización y gestión para el desarrollo.....	10
2.6. La gestión municipal para el desarrollo.....	11
<b>CAPÍTULO III. MARCO DE REFERENCIA.....</b>	<b>14</b>
3.1. Marco jurídico.....	14
3.1.1. Ámbito federal.....	15
3.1.2. Ámbito estatal.....	15
3.1.3. Ámbito municipal.....	16
3.2. Ubicación geográfica de la zona de estudio.....	17
3.3. Aspectos sociodemográficos del municipio.....	18
3.3.1. Población total e indígena.....	18
3.3.2. Población rural-urbana.....	20
3.4. Disponibilidad de servicios en el municipio de Tlapa.....	20
3.4.1. Educación.....	20
3.4.2. Salud.....	21
3.4.3. Vivienda.....	22
3.5. Actividades económicas e ingreso de la población.....	22
3.6. Actividades agropecuarias.....	22
3.6.1. Principales cultivos.....	23
3.6.2. Principales actividades pecuarias.....	24
<b>CAPÍTULO IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....</b>	<b>25</b>
4.1. Planteamiento del problema.....	25
4.2. Preguntas de investigación.....	27

4.3	Objetivos planteados.....	28
4.4.	Hipótesis planteadas.....	28
<b>CAPÍTULO V. METODOLOGÍA.....</b>		<b>30</b>
5.1	Revisión de información secundaria.....	30
5.2	Colecta de información primaria.....	30
5.3	Análisis de la información.....	31
<b>CAPÍTULO VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....</b>		<b>32</b>
6.1.	Características generales de los entrevistados.....	32
6.2.	Conocimiento y participación social en la planeación del municipio de Tlapa.....	34
6.3.	Conocimiento, participación y gestión del Plan de Desarrollo Municipal.....	39
6.4.	Coordinación municipal con otras instituciones para el desarrollo del municipio.....	42
6.5.	Afiliación política y desarrollo rural en el municipio de Tlapa.....	44
6.6.	Principales problemas que atiende el gobierno municipal vs problemas reales que adolece la población.....	50
6.7.	Posibles soluciones a los problemas en la comunidad y en el municipio.....	54
<b>CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES.....</b>		<b>57</b>
<b>CAPÍTULO VIII. RECOMENDACIONES.....</b>		<b>59</b>
<b>CAPÍTULO IX. BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>61</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 3.1 Población total e indígena del municipio de Tlapa.....	19
Cuadro 6.1 Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Tlapa..	46

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 6.1. Escolaridad de los entrevistados del municipio de Tlapa.....	33
Figura 6.2. Lenguas indígenas de los entrevistados del municipio de Tlapa.....	33
Figura 6.3. Principales organizaciones existentes en el municipio de Tlapa....	35
Figura 6.4 Frecuencia de asistencias de los pobladores a las reuniones para discutir los problemas relacionados con su comunidad.....	37
Figura 6.5. Actores que toman las decisiones sobre las acciones a emprender en el municipio.....	39
Figura 6.6. Principales apoyos por los partidos políticos en las comunidades del municipio de Tlapa.....	41
Figura 6.7. Instituciones que conocen los entrevistados del municipio de Tlapa.....	43
Figura 6.8. Forma de promover los programas de apoyo a la sociedad rural.....	44
Figura 6.9. Participación de los habitantes de la comunidad en trabajos y/o proyectos que emprende el municipio de Tlapa.....	47
Figura 6.10. Coordinación para el trabajo entre el municipio de Tlapa y las comunidades.....	49
Figura 6.11. Problemas atendidos por el gobierno municipal de Tlapa.....	51
Figura 6.12. Problemas principales reconocidos por los pobladores vs problemas principales atendidos por el gobierno municipal.....	52
Figura 6.13. Problemas principales que la población más desearía se solucionarán en su comunidad o colonia.....	53
Figura 6.14. Principales problemas en las comunidades vs municipio de Tlapa...	54
Figura 6.15. Posibles soluciones a los problemas de las comunidades vs las soluciones del municipio de Tlapa.....	56

## CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es fundamental en la vida democrática de los pueblos, de manera que la toma de decisiones debe basarse en la colaboración entre sociedad y gobierno, un binomio que permita la representatividad, manteniendo un clima de respeto a la vida, a la seguridad y al patrimonio de los habitantes de un municipio, un estado o nación.

Tlapa de Comonfort, es el municipio de mayor importancia económica, política y social de los 19 que integran la región de la Montaña de Guerrero; pero también, presenta una gran problemática, al ser su cabecera municipal una ciudad de concentración de gente proveniente de diferentes comunidades y municipios de la región de la Montaña, e inclusive, de otros estados de la República Mexicana. La demanda de servicios, empleo, problemas del medio ambiente, deterioro de los recursos naturales, salud, entre otros, no es una tarea fácil de resolver por el gobierno municipal, sí no se tiene una planeación y gestión de forma conjunta entre los ciudadanos y gobierno. Estos temas son parte del discurso de moda en política pública, ya que la planeación del desarrollo nacional, estatal y municipal se ha realizado principalmente de forma vertical, escasamente se considera a personas y/o grupo de éstas, pero nunca a la mayoría de la gente en la toma de decisiones, un fenómeno tradicional denominado “planeación de escritorio”. Durante las últimas cuatro décadas se han hecho intentos de una planeación estatal, tratando solo de cumplir con La Ley de Planeación; pero a nivel municipal, la planeación de un desarrollo sustentable, aún es incipiente.

A partir del decreto de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se ha hecho el intento de realizar la planeación a nivel municipal, pero más que una planeación, ha sido principalmente para justificar y aplicar los recursos económicos de programas y proyectos del gobierno tratando de resolver problemas aislados de la sociedad, pero no para atender problemas reales de la población rural de las comunidades, barrios y colonias del municipio. Si realmente se permitiera la participación conjunta de organizaciones sociales, instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, se

podría generar las estrategias necesarias para detonar una transformación real del desarrollo social y rural del municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal de Tlapa, así como de todos los municipios de México, debe de ser un instrumento de la planeación del municipio, que incorpore la problemática actual de los recursos naturales, económicos, culturales, políticos y sociales, pero sobre todo, que contemple la participación e inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones. Se trata de consensuar un plan donde participen todos, con la finalidad de converger en el mejoramiento de las condiciones de vida de hombres y mujeres del municipio de Tlapa de Comonfort, del estado de Guerrero.

Al respecto, el trabajo tuvo como finalidad, indagar si la gente de las comunidades pertenecientes al municipio de Tlapa conoce que existe un Plan de Desarrollo Municipal, y si participan en la toma de decisiones para la construcción del mismo. Por otro lado, conocer las acciones que emprende el gobierno municipal para resolver los problemas en las comunidades y con qué instituciones se coordina para realizarlas; además, conocer cómo la población se organiza para ser coparticipes en las diferentes acciones que emprende el municipio en las comunidades. También fue importante conocer cuáles son los problemas que atiende el gobierno municipal y cuáles son los problemas reales que la población desea se resolvieran en su comunidad y en el municipio; así cómo captar la opinión de las posibles soluciones a los problemas planteados. La respuesta a los planteamientos descritos, se plasman en el Capítulo VI de este escrito.

El documento consta de nueve capítulos. El Capítulo I contiene la introducción. El Capítulo II incluye el marco teórico conceptual, se hace una revisión y discusión de los principales conceptos que fundamentan el trabajo de investigación como son: planificación y legislación a nivel nacional, estatal y municipal; se revisan los conceptos de federalismo, descentralización, gobernabilidad, gobernanza; así como la participación y desarrollo social.

El Capítulo III describe el marco de referencia, se destaca la importancia de la municipalización y la gestión para el desarrollo, buscando crear esquemas de rearticulación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para crear alternativas de planeación y gestión pública más eficiente. En un segundo plano, se realiza una descripción de las principales características de la región de estudio.

El Capítulo IV detalla el problema de investigación, las preguntas guía de la investigación; así como los objetivos e hipótesis de la misma. El Capítulo V describe la metodología de la investigación, considera las etapas y las herramientas empleadas para captar la información.

Los resultados y discusión del presente trabajo, se exponen en el Capítulo VI, se describen las características de los entrevistados, el conocimiento y participación de la población para la planeación y gestión del Plan de Desarrollo Municipal de Tlapa, ¿cómo el gobierno de Tlapa se coordina con otras instituciones para realizar el trabajo?, ¿cómo la afiliación política afecta el desarrollo rural?, si la gente conoce la existencia de un PDM y Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, ¿cuáles son los problemas que atiende el gobierno y cuáles son los problemas reales de la población? y ¿cuáles son las posibles soluciones a los problemas que hay en las comunidades y en el Ayuntamiento de Tlapa?

En el Capítulo VII, se asientan las conclusiones de la investigación con base a los resultados y las hipótesis planteadas. En el Capítulo VIII, se plasman algunas recomendaciones. El Capítulo IX contempla la bibliografía que sirvió de base para la investigación.

## **CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **2.1. Planeación para el desarrollo**

La planificación para el desarrollo en América Latina, inicia en Chile en 1961 con la reunión de Punta del Este Uruguay, donde se tenía por objetivo utilizar la planificación como instrumento de desarrollo y orientar las reformas estructurales e institucionales (Carrillo, 2003).

En México, desde 1915 existen acciones en materia de política regional con instrumentos como la Ley de la Reforma Agraria. No obstante, el crecimiento económico, demográfico y urbano inició en nuestro país a partir de los años cuarenta con políticas de impacto territorial aislado. Posteriormente, las políticas urbano regionales de 1970 a 1976 se convierten en importantes transformadoras en la conformación de planes y programas urbanos e industriales. Posterior a 1977 y hasta 1985, con acciones de planificación urbano regional institucionalizadas se integran más de 230 ciudades a planes nacionales, globales, regionales y de desarrollo industrial; incluso, se formula el programa de desarrollo urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México y de la región centro definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; así como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Garza, 1992).

Actualmente, las tareas y esfuerzos para contribuir al desarrollo regional, obliga a diseñar propuestas congruentes con la realidad de los países y sus contextos, tanto local como internacional; asimismo, en las agendas de organismos internacionales y gobiernos nacionales se pone énfasis en problemas relacionados con la mejora en la calidad de vida de los habitantes y entre los indicadores considerados para medir esa condición, está el acceso a servicios públicos (ONU, 2001).

Es importante mencionar que los enfoques sobre la planificación no se disocian ni de las políticas públicas, ni del desarrollo, básicamente es en el municipio donde estas tareas se vuelven más importantes. La planeación de las regiones como lo expresa

Delgadillo (2002), consiste en un proceso en donde los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Hay que resaltar, que la planificación que está de moda es la de corte estratégico o desde abajo, a diferencia de la planificación central o desde arriba.

Un plan municipal de desarrollo contiene la propuesta del gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada y complementaria de los otros niveles de gobierno, tanto federal como estatal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio. En el plan “se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales” (CEDEMUN, 1991:15).

Entonces, el proceso de planificación se entiende como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan de desarrollo municipal y los programas que se deriven del mismo. Al respecto, CEDEMUN (1991:63) establece que:

“las estrategias del plan de desarrollo municipal y de sus programas, tanto en su formulación como en su instrumentación observarán las vertientes establecidas en el sistema nacional de planeación democrática que son: obligatoriedad, coordinación, inducción, concertación, instrumentación, control y evaluación”

## **2.2. Federalismo y descentralización**

El federalismo ha despertado un gran interés entre los investigadores y estudiosos, no solamente de la ciencia política, la administración pública, el derecho y la economía; también por la importancia que este tiene para la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones sociales, y así participar en la toma de decisiones en la transformación social de pueblos y comunidades en cada uno de los municipios y estados federados que constituyen los Estados Unidos Mexicanos.

El vocablo federal proviene del latín *foedus-oris*: pacto, alianza y se refiere a la distribución funcional y territorial del poder, es la forma de organización Estado-nación; es decir, como el gobierno ejerce sus funciones políticas, administrativas y económicas (Reyes, 2006). El federalismo ha sido la forma política de organización de México desde 1824, que a partir de la Constitución de 1917, fortaleció al poder ejecutivo y debilitó a los otros poderes (Ortega, Infante y Cervantes, 2009), de manera que fue penetrando en los espacios de los estados donde no debía, pero por la ineficiencia de éstos para resolver los problemas de la sociedad, se expandió hasta convertirse en un centralismo. El federalismo es un arreglo político-administrativo que tiene que ver con la funcionalidad de un territorio, de acuerdo con Ziccardi (2003:323-324):

“La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), la subordinación de poderes y entidades a la constitución [...] y el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos del gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima del otro”.

El término federalismo tiene múltiples puntos de vista, para Carbonell (2002), es la distribución fundamental del poder entre la multiplicidad de centros. Antón (1998) lo describe como un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. Carmagnani (1996) destaca como elemento central del principio federal, la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales. Cada una tiene atribuciones o competencias que le son exclusivas, pero otras en las que deben coordinarse.

La descentralización inicia en la década de 1970, se promovió en varios países de Latinoamérica para enfrentar las desigualdades regionales y dinamizar las relaciones centro-periferia. Está fue revalorada por los gobiernos municipales (Mota y Díaz, 2008), pero fue hasta 1990 cuando se acuña el término de descentralización (de abajo hacia arriba) y se pone en práctica bajo dos supuestos: en primer lugar, que la prestación de

servicios es menos costosa y más eficaz; en segundo, hay apertura a la participación de la sociedad civil y del sistema político.

“En la actualidad, la descentralización tiene una connotación mucho más amplia que en el pasado, implica nuevas formas de cooperación, mayor participación social y mayor competencia por espacios y recursos” Mota y Díaz (2008:595). Por su parte, Jaramillo (2010), menciona que la descentralización es la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones y de sus habitantes, en donde se establezca una coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y la sociedad civil. Surge como un reto para que los gobiernos centrales y nacionales resolvieran asuntos medulares como la prestación de servicios públicos con equidad, disponibilidad, acceso y calidad. Es un proceso de transferencia del gobierno nacional a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática (Finot, 2001).

Por lo tanto, la descentralización se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de la población, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos.

### **2.3. Gobernabilidad y gobernanza**

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, gobernabilidad se refiere solo a la cualidad de gobernable, mientras que gobernanza es el arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la

economía. La gobernanza tiene que ver con el sano equilibrio entre el estado, sociedad civil y el mercado, ya que frecuentemente hay un sesgo estadista y hacia la gestión meramente gubernamental en el concepto de gobernabilidad.

El concepto de gobernanza apareció en la década de los ochenta, sin embargo, se puede encontrar en la literatura un gran número de definiciones. Al respecto, existen acuerdos internacionales en los que se establecen las grandes características; por una parte, es un concepto más amplio que el de Gobierno, porque no sólo involucra el aparato gubernamental, sino a otros actores de la sociedad civil, así como prácticas a veces señaladas como informales o tradicionales; y por otra parte, hace énfasis en aspectos institucionales y en procesos en los que importa cómo y quiénes identifican las problemáticas, cómo se toman las decisiones y de qué manera se implementan (Fabrice, 2010).

Dado que la gobernanza es el proceso de la toma de decisiones y el proceso por el que éstas son implementadas o no, el análisis de la gobernanza se centra en los actores formales e informales, que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones. Existen diversas maneras de entender la participación de la sociedad en las políticas públicas: para unos – ciertamente los menos–, ésta se da cuando, vía la emisión del sufragio, los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; para otros –hasta ahora los más–, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este solo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas (Canto, 2008).

Camou (2001:36) plantea que la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. Ello permite superar una lectura dicotómica (gobernabilidad versus ingobernabilidad) y analizar

grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una “serie de ‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (...) y acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (*ibid*: 11).

#### **2.4. La participación social y los agentes del desarrollo**

La participación está asociada a los procesos de desarrollo, sobre todo a nivel local; actualmente se está transformando de un concepto utópico a una estrategia de acción del gobierno para impulsar el desarrollo rural desde la comunidad, e incluso, se han buscado formas de institucionalizar la participación, tal es el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en México, que a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), con el propósito de eficientizar los esfuerzos con relación a los programas de desarrollo rural y social, y facilitar la gestión de la sociedad e instituciones; e incluso, organismos internacionales como el banco mundial y banco interamericano de desarrollo, conciben la participación como algo necesario para los procesos de desarrollo; desde un enfoque bancario, señalan que la participación mejora la sustentabilidad financiera y de desarrollo de los proyectos, mejora su diseño, reduciendo el costo de supervisión, obtención de datos exactos y sitios específicos sobre factores ambientales, económico-sociales y culturales, así como en la definición de necesidades y prioridades.

La Organización de las Naciones Unidas, promueve e integra la promoción de la participación de las personas como eje en sus programas de cooperación técnica en el campo económico y social, y en el análisis de los problemas sociales fundamentales en el mundo, como la pobreza, indican en todos los casos a la participación como una estrategia imprescindible en el abordaje de los mismos.

De acuerdo con la Red de las Naciones Unidas para el Desarrollo Rural, la participación confiere medios y moviliza a las personas para que se desempeñen como actores y

supervisores de su propio desarrollo, y que ésta, es una de las metas y a la vez uno de los instrumentos de desarrollo. Por otra parte, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID *et al.*, 1997) en su libro «maestro» sobre participación; señala la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación, resalta que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión.

Desde un enfoque de participación socio-cultural en un contexto local, Pérsico (2005), directora de Cultura Municipal de Vicente López, Argentina, señala que la participación surge históricamente, en razón de su evidente importancia social para el desarrollo de todo estado democrático, por su papel central en la creación y recreación de los más amplios procesos sociales y políticos, y en la génesis de una verdadera eficacia en el control de la gestión gubernamental. La participación, entonces, se da de manera activa e involucra a los participantes en tareas específicas, dentro de una comunidad o sociedad determinada, y que no pretende que sus necesidades y problemas sean iguales a los de otra comunidad; son propios y deben atenderse de manera concreta.

## **2.5. Municipalización y gestión para el desarrollo**

La municipalización plantea un esquema de rearticulación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, buscando alternativas de gestión pública más eficiente (Zamora, 1996). El municipio como célula orgánica de la federación, ha existido durante mucho tiempo, pero la municipalización entendida como la descentralización de funciones y recursos, surge en 1995 con el presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León, estableciendo Guanajuato como estado piloto.

De acuerdo con Zamora (1996), el proceso de municipalización ocurre en dos vertientes: a) la desconcentración de funciones y servicios que por vía del federalismo pasan a competencia del gobierno del estado; y b) la desconcentración de responsabilidades y servicios que el gobierno del estado impulse hacia las autoridades municipales. Este proceso plantea la creación de nuevos espacios y modalidades

convencionales y no convencionales, de unión interinstitucional y de participación de las comunidades, para superar la visión sectorial y procurar eliminar la exclusión, cumpliendo así con el carácter de deber social (Parra y Pena, 2009).

Aunque existen otros elementos esenciales para lograr el desarrollo local, la municipalización sí es una palanca fundamental, sobre todo, si se tienen buenos gobiernos y actores políticos socioterritoriales y económicos, que sean activos en instaurar acciones para el bienestar y prosperidad de las comunidades (Valadez, 2010).

La participación de los actores locales en el proceso de municipalización, es parte de las estrategias de desarrollo. Entonces, la municipalización puede referirse a procesos distintos, desde una «municipalización administrativa» (o simple administración descentralizada de recursos) hasta un proceso que busca impulsar la construcción de un poder local, haciendo de la gestión municipal un escenario para ampliar la democracia y dotarla de nuevos enfoques de participación.

## **2.6. La gestión municipal para el desarrollo**

La gestión para el desarrollo es un concepto bastante amplio y está vinculado fuertemente con otros conceptos como la cooperación y la participación, de hecho, la gestión sería un efecto de las dos anteriores, el concepto comprende lo privado y lo público y se relaciona con diversas áreas, principalmente, con la institucionalidad, la comunicación, las tecnologías, el conocimiento, la cooperación, etc. Sin embargo, la gestión del desarrollo comprende a aquellas entidades que de un modo u otro, contribuyen a aumentar y consolidar el bienestar sociocultural de la población y que inciden en el desarrollo personal y comunitario fundamentado sobre los principios de compromiso y equidad.

Así mismo, el término gestión, está directamente relacionado a lo autogestivo, y éste se fundamenta también en el compromiso y la equidad, y se vincula con lo local y con esquemas cooperativos, participativos y organizativos en todos los sectores, pero con

mayor énfasis en lo rural, y se agrega el aspecto de la toma de decisiones, este concepto a su vez puede ser aplicado individual o grupalmente. Según Jiménez *et al.* (1997), la autogestión individual puede aplicarse en la milpa y el compromiso del productor será hacia la unidad económica familiar; en lo grupal, ésta se aplica en un vivero producto de un proyecto en grupo de productores, ahí el compromiso se establece entre y hacia el grupo total de participantes del proyecto; además, en el grupo, la autogestión surge con el compromiso hacia una estructura de organización (funcional) y se hace imperante considerar esa estructura para la evolución del proceso de autogestión.

Manzanal (1995), menciona que la participación y gestión de los beneficiarios puede conformar una barrera de contención para los procesos negociados entre el sector público y privado, y en general, para todas las acciones burocráticas, fraudulentas o corruptas. Lo anterior, significaría e implicaría la terminación de antiguos vicios y de adecuaciones o demolición a la estructura institucional que fue funcional a las privatizaciones, la mayor fuente de los recursos que sostuvieron la corrupción, las prebendas y el clientelismo político. Un nuevo modelo institucional exige la aplicación regular, generalizada y democrática de normas y leyes, de gestión y ejecución transparentes y resultantes de la participación de las mayorías, hoy excluidas de la discusión política y pública

Durston (2002), señala que existe una oleada de interés en la agenda pública latinoamericana por la reforma de las políticas sociales, en la cual la sociedad civil está llamada a servir de contrapeso para corregir las fallas del mercado en la entrega de los servicios, sin volver por ello las ineficiencias de las burocracias centralizadas. Esta oleada supone una mayor participación de los beneficiarios en el diseño, la gestión y la rendición de cuentas de los proyectos y programas públicos.

Para ello, las reformas se basan en algunos supuestos clave, entre los cuales se cuenta como condición necesaria, la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo

externo. Se supone entonces, que existe un capital social a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas.

Otro supuesto clave es que haya una reforma real del Estado, que transforme los sistemas de clientelismo autoritario, partidario o paternalista para constituir un sistema de verdadero servicio al público (empowerment) de los sectores débiles de la sociedad civil, y de rendición de cuentas de los servidores públicos ante sus usuarios.

En el ámbito territorial según Sepúlveda (2004), la gestión se expresa a través de esquemas como la cooperación, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local, ya que el enfoque territorial supone una forma particular de organización de los procesos de desarrollo, que en esencia trata de lograr una gestión más eficiente de parte de cada uno de los agentes involucrados en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas y solidaridades.

Existen varias definiciones del término que finalmente y en lo sustantivo se vinculan en el aspecto de la toma de decisiones, es decir, no puede haber autogestión sin la toma de decisiones o que éstas sean tomadas externamente al núcleo organizacional o social que promueve su desarrollo.

## **CAPÍTULO III. MARCO DE REFERENCIA**

### **3.1. Marco jurídico**

Según Ceceña (1982), es en 1928 con las modificaciones al Art. 83 constitucional, cuando México inicia con intentos de planificación, al ampliarse los periodos presidenciales de 4 a 6 años, así como con la creación del Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico. Este último encargado de estudiar los asuntos socio-económicos del país y que debía presentar al ejecutivo federal y a la autoridad estatal las iniciativas y medidas que se estimaban pertinentes para mejorar y regularizar las condiciones económicas, sociales y financieras de México. En enero de 1930, se realizó el primer congreso nacional de planeación, cuyos objetivos fueron plantear la problemática del país y definir el tipo de país que se quería ser. Asimismo, el 12 de julio de ese mismo año, se promulga la Ley sobre Planeación General de la República, la cual mencionaba la construcción de un Plan Nacional que expresará las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras realizadas o que deban realizarse para formar un conjunto coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país (Guajardo, 2004).

Dicho marco legal establece las bases para que en 1934 se creara el primer plan sexenal (1934-1939), cuya tesis central según Lajous (1988), fue la intervención del estado en las actividades económicas para controlarlas y regularlas. A partir de este plan, surge una cultura de planeación sexenal que en todo caso solo sirvió para establecer un documento de buenos propósitos, pero que generalmente sexenio tras sexenio no pudieron implementarse correcta y eficazmente debido a la falta de mecanismos adecuados que propiciaran su eficaz ejecución (Guajardo, 2004).

#### **3.1.1. Ámbito federal**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional, y especifica que deberá tener un Sistema

Nacional de Planeación Democrática, así también, faculta a los municipios para formular y aprobar planes de desarrollo urbanos municipales.

*La Ley de Planeación.* En este ordenamiento jurídico se establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal; así como las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La coordinación necesaria entre la Federación, los estados y los municipios y la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general, la participación social para la planeación.

*La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).* A través de los Distritos de Desarrollo Rural, promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades municipales, habitantes y los productores en ellos ubicados.

*La Ley de Asentamientos Humanos.* Corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

### **3.1.2. Ámbito estatal**

*La Constitución Política del estado de Guerrero.* Establece las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

*La Ley de Planeación para el estado de Guerrero.* Señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, para que el ejecutivo del estado coordine sus actividades de planeación con la federación y los municipios, y

los mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación. La Ley también establece las bases para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal, en donde se define como responsabilidad de los Ayuntamientos de la entidad, por medio de los presidentes municipales, conducir la planeación del desarrollo municipal, en el ámbito de su jurisdicción y de las competencias que les otorga la presente Ley y demás disposiciones aplicables en la materia.

*Comité de Planeación para el Desarrollo de Guerrero (COPLADEG).* Son los encargados de promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la sociedad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal; fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes, global, sectorial, estatal y municipal. Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo para adecuarlo al cumplimiento de sus objetivos y metas, así como a las previsiones de los planes que formule el sector público federal e incidan en el nivel estatal. Promover la coordinación con los comités de otras entidades federativas para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, la intervención de la federación para tales efectos.

### **3.1.3. Ámbito municipal**

*El Plan de Desarrollo Municipal (PDM).* Será formulado por el H. Ayuntamiento I a través de los comités de planeación para el desarrollo el cual será responsable de coordinar el sistema municipal de planeación democrática; y le corresponde establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de su municipio, con la participación de los sectores social y privado, elaborando los programas específicos que señale el presidente municipal. La

elaboración del plan municipal de desarrollo correspondiente, debe tomar en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades y organismos auxiliares de la administración pública municipal, así como los planteamientos y propuestas de los grupos sociales y particulares interesados, y cuidar que mantengan congruencia en su elaboración y contenido con el Plan Nacional, el Plan Estatal y los programas federales.

*Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).* Son los responsables de coordinar el sistema municipal de planeación democrática, y les corresponde, establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de cada municipio con la participación de los sectores social y privado, elaborando los programas específicos que señale el presidente municipal. El COPLADEMUN son los responsables de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades y organismos auxiliares de la administración pública, así como los planteamientos y propuestas de los grupos sociales y particulares interesados, y cuidar que los programas que se generen en el sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido con los Planes Nacional, Estatal y los Programas Federales, cuyo alcance sea el ámbito del municipio respectivo.

*Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).* Son “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de las prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, los estados y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable” (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2004: Art. 24).

### **3.2. Ubicación geográfica de la zona de estudio**

Guerrero es un estado ribereño del océano pacífico, con una superficie de aproximadamente 64,246 km<sup>2</sup>, que equivale al 3.2% del territorio nacional, ocupa el décimo cuarto lugar en extensión de las entidades federativas de los Estados Unidos

Mexicanos. Tiene un litoral de 500 kilómetros y una plataforma continental de más de 5,000 km<sup>2</sup>. Comparte vecindad al norte con los estados de Michoacán de Ocampo, México, Morelos y Puebla, al sur con Oaxaca y el Océano Pacífico, al este con Puebla y Oaxaca, al oeste con el Océano Pacífico y Michoacán de Ocampo (INEGI, 2002).

El municipio de Tlapa está ubicado en la región de la Montaña, una de las siete regiones política y administrativamente que se ha dividido el estado de Guerrero. Se encuentra en el nudo Mixteco, de donde parten o se juntan la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental, formando parte de las tres mixtecas, la Poblana, Oaxaqueña y Guerrerense. Es considerado como el centro comercial más importante de la región de la Montaña; ciudad de concentración, también llamado “el corazón de la Montaña”.

El municipio de Tlapa, comprende una superficie aproximada de 609 km<sup>2</sup>, representa el 0.96% del territorio estatal y el 11.7 % a nivel regional. Cuenta con una superficie de ejidos y comunidades agrarias de 47,720 hectáreas (INEGI, 2001) y 118 localidades, y por el tamaño de población que vive en éstas, se clasifica como urbano medio<sup>1</sup>. Colinda al norte con el municipio de Olinala, Cualác y Huamuxtitlán, al sur con Xalpatláhuac y Atlamajalcingo del Monte, al este con Alpoyecá, Tlalixtaquilla y Alcozauca, al oeste con Copanatoyac y Atlixnac.

### **3.3. Aspectos sociodemográficos del municipio**

#### **3.3.1. Población total e indígena**

La Montaña de Guerrero, concentra aproximadamente el 85% de la población indígena del estado. El municipio de Tlapa, como centro político, comercial y administrativo, opera como proveedor de servicios, comercio y manufacturas, lo que lo convierte en una ciudad de concentración; gran cantidad de habitantes de pueblos y comunidades

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el PNUD, la clasificación del municipio según tamaño de localidades se clasifica como urbano medio; es decir, más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

de la región, e incluso, de otros estados de la república mexicana, quedan avecindados en la ciudad de Tlapa.

En el municipio de Tlapa la población se ha incrementado de 2005 a 2010 en un 23.8% (15,656 personas), siendo el crecimiento mayor en la cabecera municipal, esto sin considerar la migración de hombres y mujeres que tienen la necesidad de salir fuera del municipio a vivir a otros estados o a otro país; solamente los jornaleros migrantes que salen del estado a los campos agrícolas del norte del país, son más de los treinta mil; el 70% de estos pertenecen a la región de la Montaña, de los cuales 4,000 jornaleros son del municipio de Tlapa (Acuerdo Nacional para el Campo, 2003).

El número total de habitantes del municipio de Tlapa, ha aumentado considerablemente durante las últimas décadas; de 1950 a 1970 creció de 14,513 a 23,294 (11,386 hombres y 11,908 mujeres); en 1980, a 33,581 (16,571 hombres y 17,010 mujeres); en 1990 a 44,177 habitantes (21,568 hombres y 22,609 mujeres); para el 2000, eran 57,346 habitantes, y para 2010 fue de 81,419 habitantes (Cuadro 3.1). De manera que el crecimiento de la población anual en los periodos indicados fue de: 3.0%, 4.4%, 3.2%, 2.3% y 4.2, respectivamente, muy por arriba del crecimiento nacional, que de 2000 a 2010, mantuvo un valor de 1.7 a 1.6%.

Cuadro 3.1. Población total e indígena del municipio de Tlapa de Comonfort, 2005-2010.

<i>Población</i>	2005	%	2010	%
Población total (municipio)	65,763	100	81,419	100
Densidad de población (Hab/km <sup>2</sup> )	108.16	-----	133.69	-----
Total población indígena	31,936	48.6	43,175	53.0
<i>Tipo de lengua</i>				
Náhuatl	15787	24.0	20282	25.0
Mixteco	12041	18.3	15835	19.4
Tlapaneco	3990	6.1	5250	6.4

Fuente: Construido a partir de los censos de población y vivienda 2000 y 2010.

De acuerdo al censo de población y vivienda de 2010, la población indígena que habita en el municipio es de 43,175 personas (20,298 son hombres y 22,877 mujeres) representando el 53.0% de la población total del municipio. El grupo Náhuatl es el mayoritario, ocupando toda la parte norte y oeste del municipio, son 20,282 personas (25.0% de la población total); en segundo lugar el Tu'un Savi o Mixteco con 15,835 personas (19.4%) y el Me' Phaa o Tlapaneco que son 5,250 personas, representando el 6.4% (INEGI, 2011).

### **3.3.2. Población rural-urbana**

El municipio de Tlapa, es el más importante de la región de la Montaña; si partimos del supuesto de INEGI en donde la población rural se considera en comunidades con menos de 2,499 habitantes, solamente hay una variación numérica entre el número de personas que viven en el medio rural y lo urbano; sin embargo, no hay una diferenciación como tal respecto a servicios como: agua, luz, transporte, empleo, salud, educación y vivienda; pero es común la pobreza, falta de empleo, rezago social, índice y grado de marginación, entre otros, tanto en la cabecera municipal como en las comunidades del municipio de Tlapa. Con base al Censo de Población y Vivienda de 2010, en el estado de Guerrero, el 41.81% de las comunidades son rurales, en donde viven 1,416, 920 habitantes. En el caso de Tlapa, el 35.5% de sus comunidades se consideran rurales, albergando 28,890 habitantes.

## **3.4. Disponibilidad de servicios en el municipio de Tlapa**

### **3.4.1. Educación**

La educación constituye uno de los elementos más importantes para el desarrollo de los pueblos, tanto en el medio rural como en el medio urbano, y es la cabecera municipal en donde se concentra el mayor número de instituciones educativas, Guarderías, Preescolar, Primaria formal, Primaria indígena, Secundarias generales, Técnicas y particulares, Colegio de Bachilleres, Preparatorias, CBTIS, CONALEP, CEXE, Instituto

de Programación y Sistemas Actualizados (IPSA), ISETIS, Normal Regional de Educación Primaria, Escuela de Artes y Oficios, Instituto Tecnológico Superior de la Montaña (ITSM), Universidad Pedagógica Nacional y el establecimiento de Posgrado.

El municipio cuenta con 62 jardines de niños, 82 primarias, 14 secundarias, seis instituciones de Bachillerato, tres de Nivel Superior. Estas instituciones atienden a estudiantes del municipio, de la región y de otras regiones del estado como es el caso de la Normal Regional de Educación Primaria, el Instituto Tecnológico Superior de la Montaña y la Subsede de la Universidad Pedagógica Nacional, instituciones que atienden a una población de 31 mil estudiantes.

### **3.4.2. Salud**

En el municipio de Tlapa existen 19 unidades médicas, tres se consideran de seguridad social y 16 de asistencia social, de éstas, 15 son de consulta externa (14 dependen de la SSA y una del DIF), dos de hospitalización general en la cabecera municipal (Hospital General y Hospital de la Madre y el Niño). Se cuenta con una clínica regional del ISSSTE, que da atención a derechohabientes de la región; sin embargo, la problemática se agrava en las comunidades del municipio, hay ausencia de personal de salud en las comunidades más alejadas del municipio, falta de especialistas e insuficiencia de medicamentos del cuadro básico, así como la carencia de infraestructura y servicios de salud.

### **3.4.3. Vivienda**

Se registra un alto déficit de viviendas, los últimos datos disponibles indican que de 10,369 viviendas habitadas, 10,361 son particulares, con un promedio de 5.5 habitantes por vivienda; 8,930 tienen energía eléctrica; 5,888 cuentan con agua entubada y 4,181 con drenaje; aproximadamente el 60% de estas viviendas tienen pisos de tierra, paredes de adobe y techos de teja y en las comunidades es muy común encontrar casas de madera y techos de lámina; solo en la cabecera, la gran mayoría de las casas

son de concreto y adobe con teja, aunque en las colonias todavía encontramos casas de lámina con piso de tierra y escasos servicios.

### **3.5. Actividades económicas e ingreso de la población**

Para 2010, la Población Económicamente Activa (PEA) de 12 años y más fue de 25,360 personas para el municipio de Tlapa, sólo el 43.6% estaba ocupada; de ésta, más del 70% corresponde a hombres y el 28% a mujeres, tendencia similar a la que se presentó en el estado, 47.7%, 69.5% y 30.5% ocupada, hombres y mujeres, respectivamente. De la PEA ocupada en el 2000, fue como empleado u obrero, jornalero o peón y ocupación por cuenta propia; el porcentaje de la población ocupada correspondió a 43.4%, 15.0% y 27.0%, de empleado u obrero, jornalero o peón y ocupación por cuenta propia, respectivamente. De la PEA ocupada del 2000, el 25.5% de ésta recibió de 1 hasta 2 salarios mínimos, y de 1 hasta tres salarios mínimos, el 54.4%; sólo el 16.0% percibió de 3 hasta 5 salarios mínimos. Por otro lado, el 16.6% de la PEA ocupada no percibió ingresos (2,157 personas). De acuerdo con los datos, la población que vive en las comunidades del municipio de Tlapa, con el ingreso que perciben por mes, no es posible tener solvencia económica, mucho menos capacidad de ahorro. En general, la población que se encuentra ocupada del sector primario es el 18.7%, al secundario 20.0% y al terciario el 56.4%.

### **3.6. Actividades agropecuarias**

Tlapa de Comonfort, es uno de los municipios con mayor número de comunidades agrarias de la región de la Montaña de Guerrero; de acuerdo con el VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (2007), tiene aproximadamente 24,063.7 ha que se distribuyen entre pequeños productores (64.3%), ejidatarios (18.2%) y bienes comunales (17.4%). Sin importar el tipo de tenencia de la tierra, los productores desarrollan principalmente actividades agrícolas (cultivos básicos y frutales) y ganaderas (explotación de bovino, caprino, porcino y aves, principalmente).

En las últimas décadas, la producción agropecuaria a disminuido no solamente en el municipio de Tlapa, también en todo el estado de Guerrero; en el municipio antes se cultivaba la caña de azúcar que se utilizaba en los trapiches para la producción de panela o piloncillo y aguardiente; otro de los productos que se ha dejado de cultivar es el arroz. Hoy continúa predominando el cultivo de maíz y frijol, y en pequeñas áreas de riego la introducción de hortalizas, además de frutales con escaso o nulo manejo.

### **3.6.1. Principales cultivos**

De acuerdo con el INEGI (2007), el uso de suelo en el municipio de Tlapa se distribuye de la siguiente manera: tierra destinada a la agricultura 31.8%, pastizales 68.0%, bosque y selva 0.16% y suelo sin vegetación 0.05%. Bajo esta perspectiva, en la tierra de labor se cultivan principalmente cultivos básicos (frijol, maíz), hortalizas (chile, calabaza, lechuga, rábano, cebolla, cacahuete, etc.) y algunos frutales perennes (naranja, limón, aguacate, mango, etc.) y caducifolios (durazno).

A pesar de que siembran diferentes cultivos en las pequeñas unidades de explotación, el INEGI sólo reporta aquellos cultivos de mayor importancia económica, social y por superficie ocupada. En 2007, había más de 4500 unidades de producción con 7,630.9 ha, de las cuáles, 4.3% se cultivan con riego y el 95.7% bajo temporal. Como principales cultivos en 2007, para el periodo primavera-verano y otoño-invierno, el maíz ocupó el 62.2% de la superficie sembrada y el frijol 6.9%. Para el caso de los frutales, sólo se reportó 30.8 ha de mango, 4.3 ha de pasto cultivado y 4.3 ha de limón.

En la práctica, dependiendo del año y ciclo agrícola, los productores del municipio de Tlapa cultivan sandía, cacahuete, calabaza, chile, jitomate, papaya, nopal, huaje, tamarindo, entre otros; cultivos que por la superficie que ocupan no son significativos, y quizá por eso no son considerados en la cifras oficiales del INEGI, pero socialmente representa una estrategia de sobrevivencia económica y alimenticia para las familias campesinas del municipio. En general, la explotación de las pequeñas unidades de producción, se caracterizan por una agricultura de subsistencia para el autoconsumo.

### **3.6.2. Principales actividades pecuarias**

La ganadería es una actividad productiva que ofrece perspectivas económicas y sociales, representa una fuente importante de ingreso económico y de ahorro a las familias campesinas del municipio de Tlapa. La cabecera municipal es clave para la compra venta de la ganadería regional, donde llegan productores vendedores de las comunidades de la región de la Montaña y compradores regionales y/o de otros estados como Puebla, Veracruz, Morelos, entre otros.

La actividad pecuaria que practican los productores de las comunidades de Tlapa tiene que ver con pequeñas explotaciones a nivel familiar de ganado caprino, bovino, porcino, aves, ovino y equino. Una actividad que se realiza a baja escala, con una explotación extensiva principalmente; además, de una escasa asesoría y desconocimiento de la tecnología para la producción. En 2007, en el municipio se cuantificó la cantidad de 8,703 cabezas de chivos, 4,826 de bovinos. 3,338 de porcinos, 29,223 aves y 4,289 equinos (caballos, mulas y asnos) y 238 ovinos. Sin embargo, la mayoría de los animales son criollos y/o provenientes de cruza que tiene cierta ventaja en el manejo (toleran enfermedades), pero hay un castigo en el precio al momento de vender el animal, generalmente se vende en pie. El rastro municipal sólo se utiliza para la matanza de ganado mayor (bovino) y pocos cerdos, carne para el mercado local.

## **CAPÍTULO IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

### **4.1. Planteamiento del problema**

Tlapa está ubicado en una zona de alta marginación, donde los niveles de ingreso son muy bajos, además, de la falta de empleo. Tiene alta incidencia de jornaleros agrícolas. En comunidades como Santa María Tonaya, Las Pilas, Plan de Zacatepec, Tototepec, Chiepetepec y Ayotzinapa; una gran cantidad de hombres, mujeres, jóvenes, señoritas y familias completas (niños y niñas) emigran a los campos agrícolas de Sinaloa, aproximadamente por medio año, y el resto están en sus comunidades de origen.

Por la falta de empleo, es muy común encontrar en lugares estratégicos de la ciudad de Tlapa a cientos de campesinos en busca de ello. El puente del río Jale, es uno de estos espacios, al amanecer hay campesinos esperando la oportunidad de ser empleados, pero la mayoría no son contratados. En el caso de los jóvenes, tanto en hombres como en mujeres, su suerte no es muy halagadora, puesto que aquellos que tienen deseos de superarse se ven obligados a prestar sus servicios en actividades domésticas “a veces” solamente recibiendo techo y comida.

En los últimos años, uno de los problemas graves en el caso de las mujeres es la prostitución en las cantinas disfrazadas que se han multiplicado, y es donde las jóvenes se ven obligadas por su voluntad o contra ella a prestar sus servicios como sexoservidoras, de forma directa o indirecta, son influenciadas por el narcotráfico.

Los problemas del municipio son complejos, podemos señalar desde las actividades agrícolas (bajo rendimiento de grano, alto costo de producción, plagas y enfermedades), ganaderas (bajo precio en el mercado del animal, animales criollos, falta de alimento, bajo manejo) y forestales (deforestación, incendios) hasta aspectos económico (falta de empleo), social (conflictos, pérdida de la cultura, falta de servicios), y agroindustrial (escasa transformación de productos agropecuarios). Otro problema presente, es el deterioro ambiental ocasionado por la deforestación, incendios,

contaminación de agua de los ríos Tlapaneco y Atlamajac, pérdida de cobertura vegetal, degradación del suelo (erosión eólica y pluvial), falta de tratamiento de aguas negras, sobre pastoreo, inadecuado manejo de la basura (no hay rellenos sanitarios) y crecimiento de la mancha urbana, entre otros. El deterioro ambiental del municipio es muy crítico, y si a esto le sumamos los altos índices de analfabetismo, pobreza y marginación, el desarrollo de la gente está marginado, de manera que Tlapa está clasificado con un bajo índice de desarrollo humano.

Muchos de los problemas mencionados se agudizan día a día por la falta de una planificación estratégica objetiva por parte de los gobernantes del municipio, que permita impulsar realmente un desarrollo rural y con calidad de vida de la población, la falta de ésta, ha llevado, no sólo a incrementar los problemas de pobreza y marginación, sino a dejar al margen a la población en la participación y toma de decisiones que permitan detonar programas y proyectos de desarrollo rural, nacidos desde la base de la población. Durante 2005 y 2006, se realizaron esfuerzos por tener un Plan de Desarrollo Municipal de forma conjunta, entre gobierno y población, pero no se le dio seguimiento. De manera que la problemática acentuada hoy día en el municipio de Tlapa, requiere de acciones y estrategias que permitan la participación de los hombres y mujeres interesados en la búsqueda de nuevas soluciones; se necesita que la gente gobernada sea protagonista de las acciones que permitan su propio desarrollo, ya sea de forma organizada o de forma individual, pero tiene que haber una participación incluyente de la población rural en la toma de decisiones.

La planeación del desarrollo sustentable del municipio de Tlapa, es un proceso urgente por realizar, donde se consensen las estrategias que permitan la transformación social a mediano y largo plazo, mediante la participación activa e incluyente de los principales actores sociales. Bajo los nuevos enfoque de política pública para cohesionar el desarrollo social y rural de un espacio determinado, tiene que ver con la construcción de nuevas estrategias de participación social, donde se propongan líneas de acción que incorporen a los diferentes actores sociales locales y no locales que tengan que ver con el desarrollo social para mejorar el nivel de vida de la población urbana y rural, y de

esta forma recuperar la credibilidad de la ciudadanía por las acciones realizadas o por las que están por realizar las diferentes instituciones públicas y privadas de la región de la Montaña; así como de aquellas instituciones federales, estatales y no gubernamentales (ONG´s) que tienen que ver con el desarrollo social.

Ante la problemática planteada en el municipio de Tlapa, y bajo el supuesto de que el Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento que contiene los ejes estratégicos para lograr el desarrollo social y rural a lo largo y ancho del municipio durante al menos un período de administración, el cuál debe ser construido con aportaciones de la población mediante la participación e inclusión en la toma de decisiones; de manera que el Plan responda a los problemas reales de los gobernados, que mediante la gestión con otras dependencias del sector rural, permita coadyuvar una mejora en la calidad de vida de las familias rurales del municipio. Permitir una inclusión y participación de los actores locales (ciudadanía) en la planeación, gestión y ejecución de los programas de desarrollo social y rural en el municipio, es mejor garantía para lograr un desarrollo autogestivo desde abajo. Bajo esta lógica, en el presente estudio se plantearon las preguntas de investigación que se enuncian a continuación:

#### **4.2. Preguntas de investigación**

Las preguntas de investigación que guiaron el presente trabajo son:

¿Cuáles son los factores que afectan la participación e inclusión de la gente en el Plan de Desarrollo Municipal?

¿Cómo se coordina el gobierno municipal con la sociedad civil y con otras instituciones para realizar las diferentes actividades que considera el Plan de Desarrollo Municipal?

¿Cuáles son los principales problemas que atiende el municipio hacia la sociedad, y cuáles son las principales demandas de la misma?

### **4.3. Objetivos planteados**

#### **Objetivo general**

Identificar los principales factores de tipo social y político que afectan la participación y coordinación en la planeación, gestión y operación de los programas del Plan de Desarrollo Municipal de Tlapa.

#### **Objetivos específicos**

Conocer los principales factores sociales que afectan la participación y coordinación en la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural municipal.

Conocer los principales factores políticos que limitan la participación y coordinación en la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural municipal.

Identificar los principales problemas que afectan a la población del municipio de Tlapa, para sugerir recomendaciones que permitan un desarrollo rural.

### **4.4. Hipótesis planteadas**

#### **Hipótesis general**

La falta de participación social y la coordinación entre instituciones, es la principal causa que afecta la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural del municipio de Tlapa.

#### **Hipótesis específicas**

Los principales factores que más afectan la participación y coordinación para la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural municipal, son de tipo social.

La participación de la población del municipio de Tlapa en la planeación y gestión de los programas de desarrollo rural, los involucra a participar principalmente en la operación.

Las acciones de atención a la población por parte del gobierno de Tlapa, no corresponde a los problemas reales de la sociedad, limitándose exclusivamente a los servicios públicos.

## **CAPÍTULO V. METODOLOGÍA**

### **5.1. Revisión de información secundaria**

Se realizó una revisión documental para construir el marco teórico conceptual y referencial del trabajo; la revisión se basó en artículos de revistas científicas, libros, artículos técnicos, periódicos, planes de desarrollo, informes técnicos y administrativos, entre otros, para abordar y conceptualizar en los diferentes temas planteados en la presente investigación. La información se sistematizó y jerarquizó con la finalidad de tener referentes empíricos objetivos sobre la presente investigación, y que fueron apoyo para el apartado de resultados y discusión.

### **5.2. Colecta de información primaria**

Para cumplir con los objetivos y corroborar las hipótesis planteadas, se decidió realizar una investigación cuantitativa con un enfoque descriptivo; se recurrió a la entrevista. El cuestionario fue el instrumento que se utilizó para recabar la información, incluyó preguntas cerradas y abiertas, con predominio en las primeras. Fue aplicado a hombres y mujeres mayores de 18 años que viven en las comunidades del municipio.

Con los cuestionarios se captó información socio-demográfica de los entrevistados, la opinión de la sociedad civil sobre los aspectos: social, político e institucional que afectan la planeación, gestión y operación del PDM de Tlapa. Se tuvo una percepción de la población en la participación y toma de decisiones para la formulación del PDM. También se detectaron los principales problemas que afectan el desarrollo de la sociedad que vive en el municipio, así como su posible solución.

Se aplicaron 38 cuestionarios mediante el muestreo de cuotas; la entrevista se desarrolló bajo la técnica bola de nieve en siete comunidades del municipio de Tlapa y en la cabecera municipal. Por comunidad se aplicaron cuatro cuestionarios y en Tlapa diez. Las comunidades en donde se entrevistó a la gente son: Tlapa, Chiepetepec,

Ayotzinapa y Chiepetlán, son comunidades donde se habla Náhuatl; en Tototepec y Amate Amarillo, se habla Mixteco (Tu'un Savi). En Santa María Tonaya, el Tlapaneco (Me' Phaa) y por último, Axoxuca, comunidad donde la mayoría de la gente habla Español. Estas comunidades fueron consideradas en la presente investigación por su ubicación, acceso a ellas y predominio de lengua indígena.

### **5.3. Análisis de la información**

La información de los cuestionarios se codificó y se sistematizó. Con la información se construyó una base de datos en Excel que fue exportada al programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) versión 15 en español para Windows, se analizó mediante un análisis de estadística descriptiva, obteniendo frecuencias, porcentajes, promedios, mínimos y máximos.

## CAPÍTULO VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 6.1. Características generales de los entrevistados

La edad promedio de los 38 entrevistados es de 46 años, con un mínimo de 22 y un máximo de 74, con una desviación estándar de 13.2 años; lo cual indica que la mayoría de ellos están en edad madura para trabajar. El grado de escolaridad que predominó en los entrevistados fue la primaria (34.2%), similar al porcentaje a nivel nacional 32.4% y estatal 35% (INEGI 2010), pero existe un número alto de la población entrevistada con estudios de normal y postgrado (23%), éste dato principalmente se refiere a la formación de profesores normalistas, ya que en Tlapa existe la Universidad Pedagógica Nacional. Es importante remarcar que aún cuando la región de la Montaña es considerada como una de las más pobres del país, la educación es un factor que no se ha dejado de lado, a pesar de la escasa infraestructura con que se cuenta para desarrollar esta actividad educativa.

Tlapa es uno de los municipios que cuenta con mayor infraestructura para la educación en la región de la Montaña; sin embargo, de los entrevistados, el 7.9% no cuenta con algún grado de instrucción (Figura 6.1). Por otra lado, el 86% de los entrevistados es casado, solo el 10.5% es soltero.

Tlapa, al igual que los otros municipios que conforman la región de la Montaña, se caracteriza por la presencia de grupos indígenas como: Tlapaneco, Mixteco, Náhuatl, Amusgo, entre otros. De la población entrevistada, el 57.9% dijo hablar alguna lengua diferente al español, entre las principales lenguas indígenas tenemos: el Náhuatl y Mixteco; en la mayoría de los casos, el español es considerado su segundo idioma (Figura 6.2).

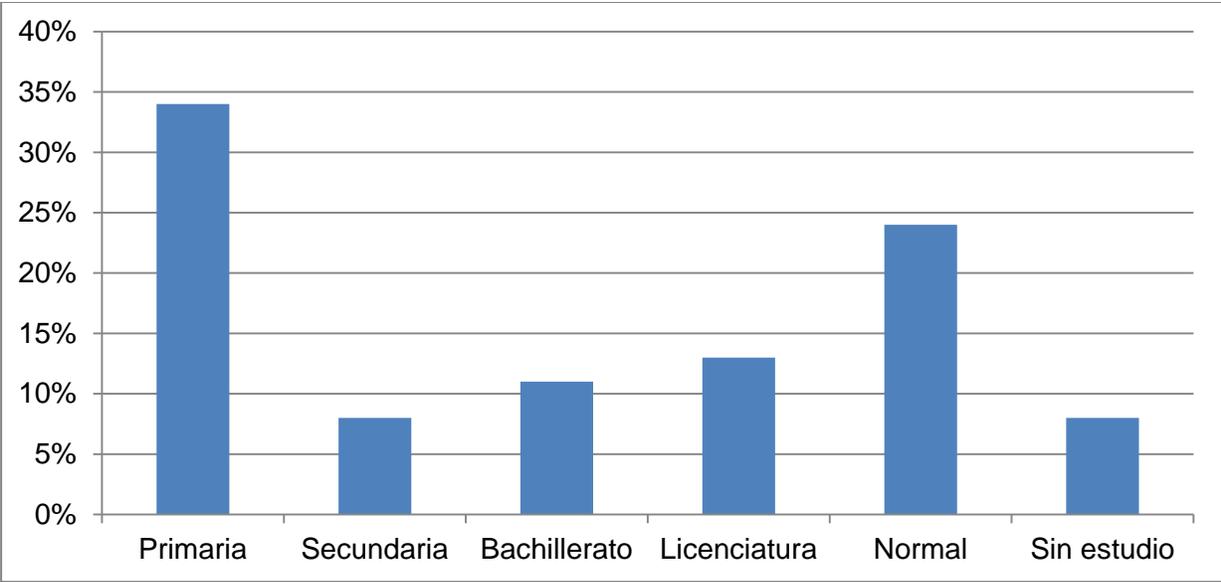


Figura 6.1. Escolaridad de los entrevistados del municipio de Tlapa.

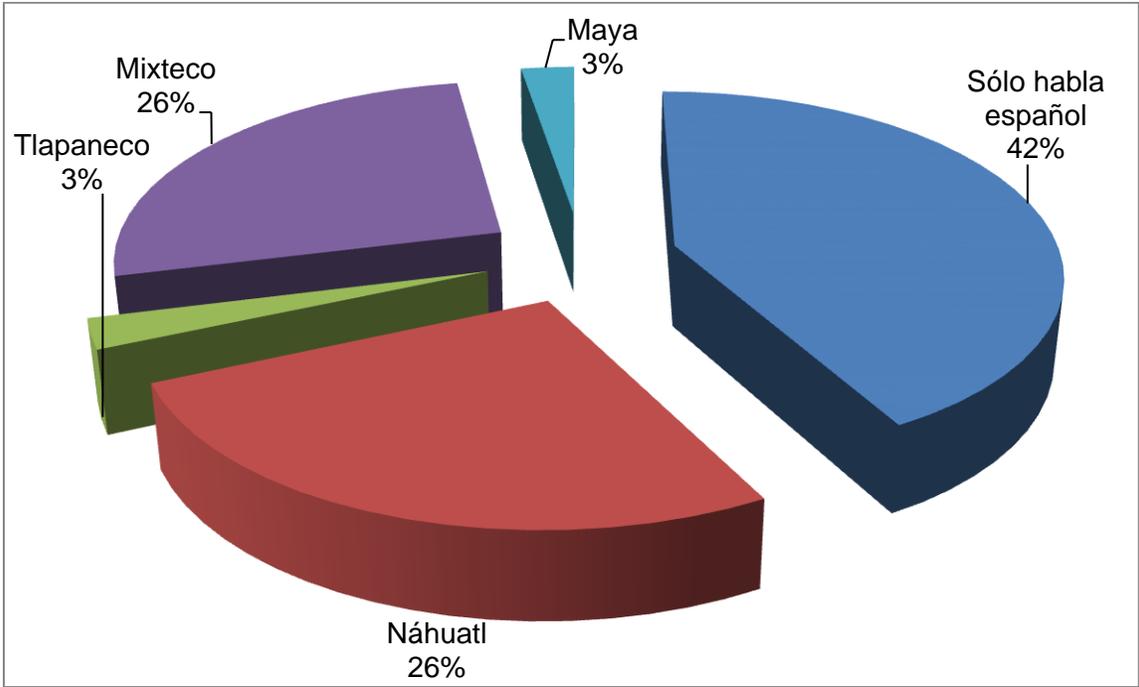


Figura 6.2. Lenguas indígenas de los entrevistados del municipio de Tlapa.

En cuanto a las principales actividades productivas que realizan los entrevistados del municipio de Tlapa, resalta que son trabajadores agropecuarios o campesinos el 39.5%, en orden de importancia le siguen los que se dedican al servicio de la educación 13.2%; como se mencionó anteriormente, tiene relación con la formación de profesores

normalistas y otros tantos que están en preparación. Por otro lado, el 10.5% son choferes del transporte público, el 10.5% comerciante y en menor grado son empleados el 7.9%.

Las familias en su interior se componen en promedio de 4.7 integrantes, con un mínimo de 2 y un máximo de 10, y con una desviación estándar de 1.7; sin embargo, el 63.1% de los entrevistados tienen entre 4 y 5 miembros por familia; el número de hijos por familia en la región y en el municipio de Tlapa, favorece la realización de las actividades agropecuarias, principalmente por que se practican en explotaciones de producción de subsistencia; además, que el municipio se encuentra con un grado de marginación alto (CONAPO, 2010) y existe la necesidad de mano de obra para realizar las actividades del campo, pero por la falta de empleo e ingreso, no es posible el pago de mano de obra asalariada.

## **6.2. Conocimiento y participación social en la planeación del municipio de Tlapa**

La comunidad se instituye como un espacio local que cumple la función de ser el motor estratégico para la transformación de la realidad, donde los sujetos sociales participan de manera activa en la construcción de realidades colectivas, contribuyendo así, a que los actores institucionales puedan ser enriquecidos y controlados, de allí que se defina "... como un espacio básico de convivencia social, en el cual convergen un conjunto de grupos y de personas que interactúan entre sí, en el marco de reglas y valores establecidos" (Gómez y Millán, 2002:108). En tanto, Egg (2003), incluye el término de desarrollo de la comunidad como una técnica cuyo fin último es promover el mejoramiento de la vida en comunidad con la participación activa de todos los ciudadanos.

Si bien la comunidad es el eje en el que convergen las acciones sociales, entonces serán los sujetos los que deben impactar en su entorno. La organización en las comunidades amerita espacios de participación real, donde se haga uso efectivo de herramientas que les permita una mayor eficacia y eficiencia en la participación, diseño

y ejecución de acciones tendientes a viabilizar los proyectos a desarrollarse en su comunidad o municipio, En este sentido, la organización al interior de la comunidad, da la soberanía para la toma de decisiones.

En cuanto a aspectos organizacionales en el municipio de Tlapa, el 57.7% de los entrevistados indicó pertenecer a algún tipo de organización, factor que debería propiciar la participación de la gente en la toma de decisiones como la planeación, diseño, gestión y ejecución de proyectos, pero que no siempre influye en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Por otro lado, el 39.5% dijo no pertenecer a ninguna de las organizaciones existentes en la región. La Figura 6.3, muestra las organizaciones más importantes mencionadas por los entrevistados en la región.

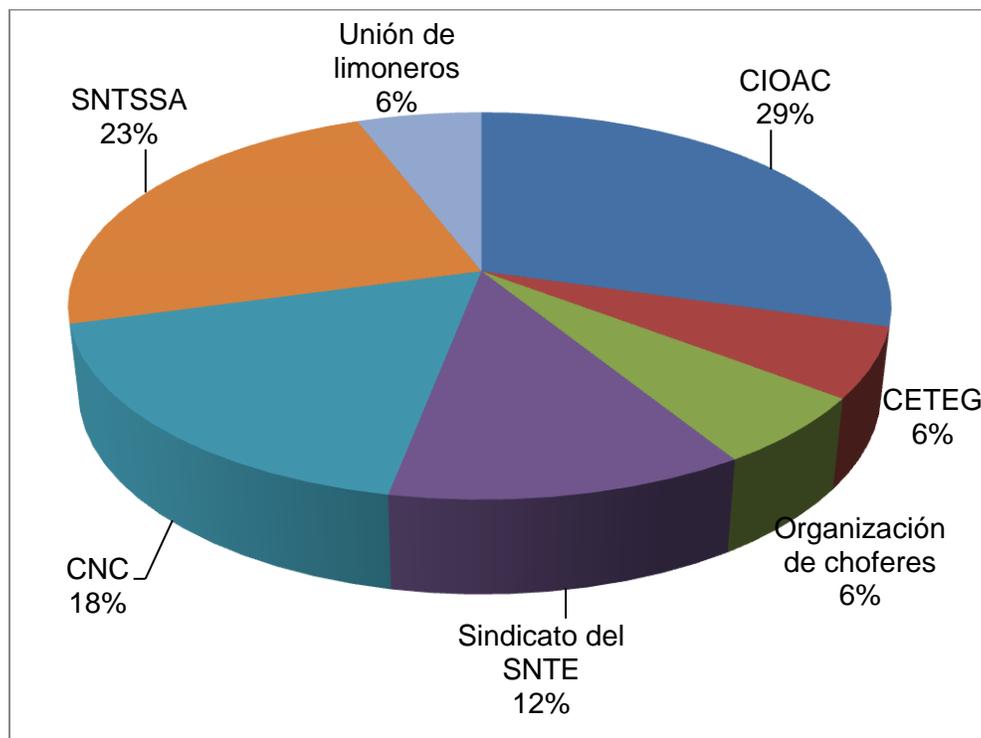


Figura 6.3. Principales organizaciones existentes en el municipio de Tlapa.

CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), SNTSSA (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud y Asistencia), CNC (Confederación Nacional Campesina) y CETEG (Coordinadora Estatal de los Trabajadores de la Educación en Guerrero).

La CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos) es la organización más representativa en el municipio, debido a la exportación de mano de

obra que sale de la región de la Montaña y en particular de las comunidades del municipio de Tlapa a los estado de Sinaloa, Michoacán y Morelos en la época de cosecha, la migraciones muy común en la Montaña de Guerrero, principalmente a inicios del año y en los meses de agosto a octubre; el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) y SNTSSA (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaria de Salud y Asistencia), son organizaciones reconocidas en la región, que por la actividad principal a que se dedican los entrevistados, sobresale la de profesor docente.

En cuanto a las organizaciones relacionadas directamente con el desarrollo del campo, sólo se mencionó a la organización de limoneros, lo cuál indica que hay una escasa organización de productores para desarrollar actividades agropecuarias; un dato muy importante es la participación en la organización de choferes, sin duda alguna, se debe al gran número de rutas que confluyen en el municipio de Tlapa, como centro de actividades dinámicas de la región de la Montaña; el transporte es una actividad indispensable para la movilización de la población hacia el municipio, pero el bajo nivel adquisitivo de las familias campesinas las deja sin posibilidad para tener su propio transporte. Otra organización política a la que pertenecen los entrevistados es la Confederación Nacional Campesina (CNC).

El 39% de los entrevistados mencionó no pertenecer a algún tipo de organización en la región, entre las principales razones para no participar indicaron: que no les interesa (63.2%), tienen que hacer otras actividades (21.1%) y prefieren trabajar solos (10.5%), sólo el 2.6% manifestó que el pertenecer a una organización, no trae ningún tipo de beneficio; además, de que no hay responsabilidad entre los miembros de las organizaciones.

Bajo este escenario, la organización representa un componente importante, es vista como "...el pilar fundamental de la participación, pues si la sociedad no cuenta con redes organizativas; lo que hace muy difícil madurar procesos democráticos mediante los cuales adquieran vida los canales y mecanismos de participación" (Gómez y Millán,

2002:109), algo que no se ve claro en los pobladores entrevistados, quizá por qué no conocen la importancia de la misma como tal, sin embargo, hay una tendencia por pertenecer a una organización, lo cual es una ventaja para la participación.

En cuanto a la disposición por asistir a las reuniones de la comunidad, colonia, barrio, etcétera, para discutir los principales problemas que existen; el 92.1% reconoció que asiste a las reuniones, el 7.9% no asiste. La asistencia a reuniones corresponde a un fuerte arraigo de identidad de su comunidad, como lo mencionan Gómez y Millán (2002) y Egg (2003), al referirse a la comunidad como el centro de desarrollo dinámico para lograr un desarrollo de los habitantes. Pero a pesar de que se tiene un gran interés en asistir a las reuniones, no se está logrando una verdadera participación; la población se mantiene en el escalón más bajo de ésta, sólo asiste para ser informado y no para la toma de decisiones; es decir, están en una participación informativa. La Figura 6.4 muestra la frecuencia con la que la población entrevistada del municipio asiste a las reuniones para discutir y resolver los problemas de su comunidad, sobresale que más del 39% acude a las reuniones regularmente, es decir, el interés es poco.

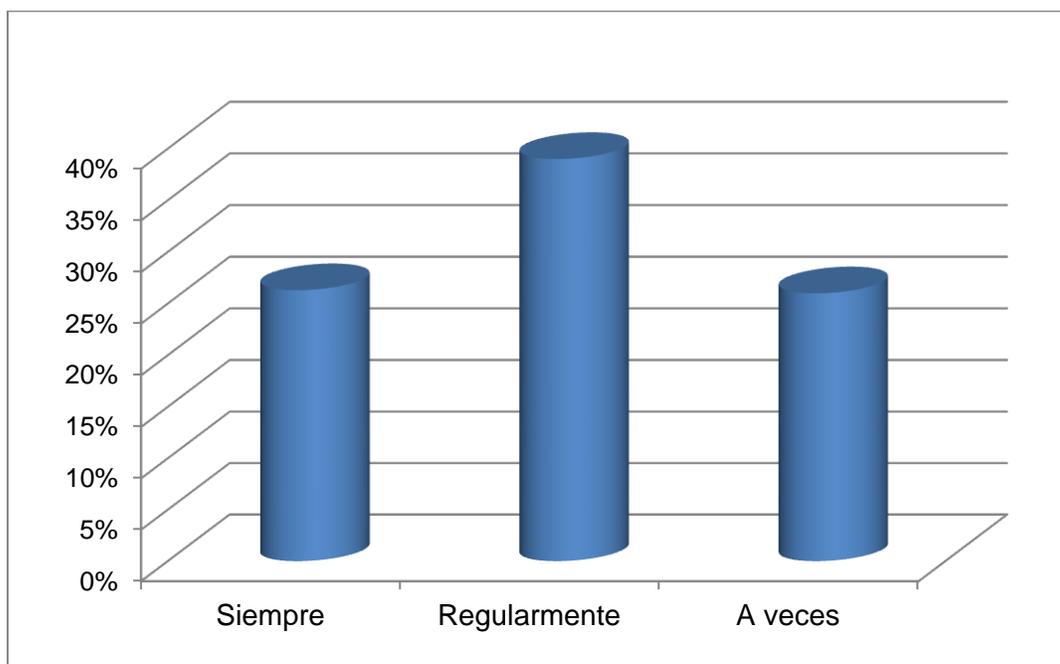


Figura 6.4. Frecuencia de asistencia de los pobladores del municipio a las reuniones para discutir los problemas relacionados con su comunidad.

Cuando se preguntó sobre el interés de formar parte en alguna organización, grupo o comité para planear, gestionar y operar proyectos en su municipio o comunidad, se encontró que al 84.2% de los entrevistados les interesa participar, y sólo el 15.8% no mostró interés; entre las principales razones para participar, el 39.5% cree que de forma organizada y tomando en cuenta la participación de la gente se resuelven mejor los problemas, el 36.8% entrevisté que formando parte de una organización se resolverían los problemas más sentidos de la población, y cerca del 8% mencionaron que de forma organizada se tiene mayor capacidad de gestión.

De esta manera queda acentuado que los pobladores participan cuando se ven implicados en una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, colonia, localidad, comunidad, etc., o cuando desean concretar un objetivo o un proyecto, su acción está encaminada a dar respuesta a un problema común en la comunidad o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración, tal como lo menciona Egg (2003). La solución que se le dé a los problemas está mediada por la motivación y expectativa.

Los principales tipos de ayuda que los entrevistados han prestado a la comunidad en apoyo solidario y de cooperación son: mano de obra para realizar obras sociales (55.3%), aportación económica para realizar proyectos productivos (18.4%), apoyo en especie (mano de obra, maquinaria, alimento y herramientas menores) para realizar diferentes actividades (15.8%), y sólo el 10.5% no ha prestado ningún tipo de servicio o apoyo a la comunidad.

El conocimiento de la gente sobre quien toma las decisiones en el municipio de lo que hay que hacer en beneficio de la población que vive en el mismo y en las comunidades, es importante; el 84.2% expresó, que las decisiones las toma el presidente municipal (no saben como, pero es él), el 7.9% indicó que las decisiones son tomadas por el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, y el 2.6% considera que las decisiones son tomadas por los representantes de las comunidades (comisario y comisariado). Aún

cuando en los apartados anteriores se mencionó el interés de los pobladores por participar, la dinámica en el municipio no permite que está se realice, y el diseño del Plan de Desarrollo Municipal, siendo un proyecto de planeación importante para el desarrollo deja al margen la participación de la población involucrada, lo que se contrapone con la Ley de Planeación del estado de Guerrero y los COPLADEMUN. Al preguntar si el presidente y/o alguien de su cabildo consultó a la ciudadanía para el diseño del PDM, hay un desconocimiento casi total de la gente, más del 55% dijo que no sabe y el 28% mencionó que no hay una consulta de la ciudadanía. En la Figura 6.5 se ilustra las diferentes opiniones de los entrevistados.

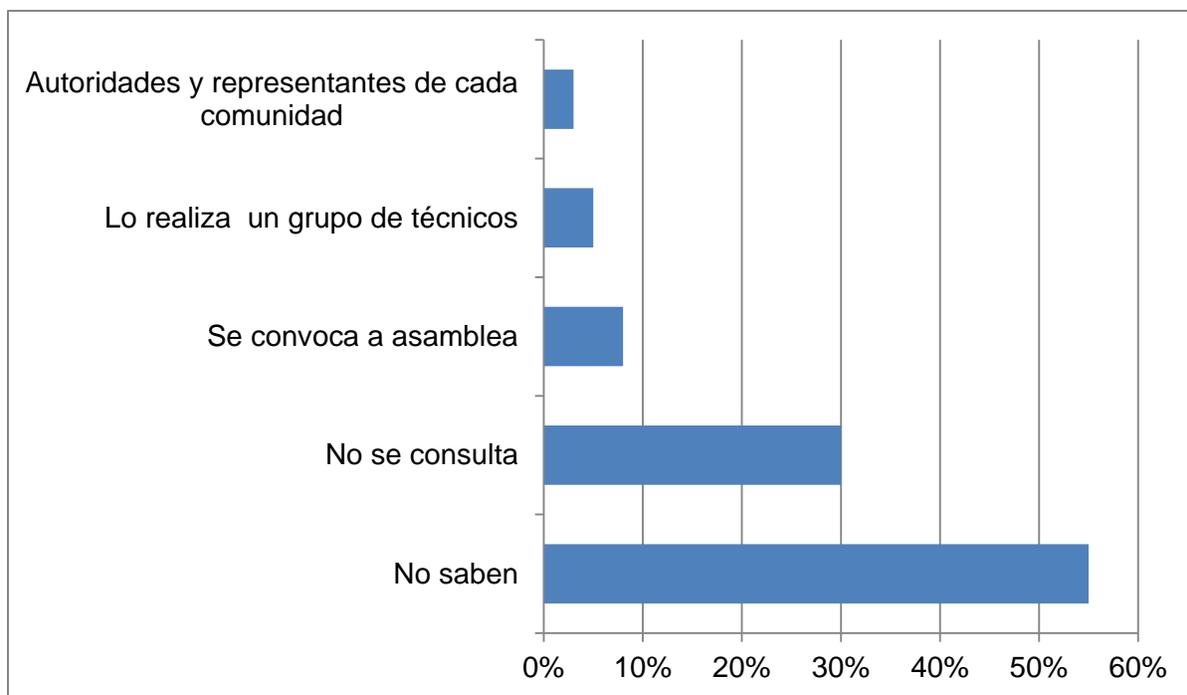


Figura 6.5. Actores que toman las desiciones sobre las acciones a emprender en el municipio.

### 6.3. Afiliación política y desarrollo rural en el municipio de Tlapa

Otro factor que influye en el comportamiento de los individuos, tanto en la participación como en la toma de decisiones es la cultura política, está constituye un “código subjetivo” que media entre el individuo y la vida política y a través del cuál construye su percepción de lo político y norma su comportamiento (Peschard, 1996). El conjunto de

conocimientos, creencias, valores, normas, tradiciones, mitos, rituales y costumbres que la constituyen se conforma a través del tiempo en un contexto histórico concreto, por lo que el estudio de dicho contexto resulta indispensable para comprender la cultura política que subyace al comportamiento político de una sociedad. En el caso de México, la necesidad del estudio del comportamiento político es aún más evidente toda vez que estamos en medio de un proceso de democratización en el que la participación ciudadana, como comportamiento político específico, no ha logrado consolidarse (Duarte y Jaramillo, 2009).

El 65.8% de los pobladores reconocieron pertenecer a un partido político, el 42.1% de ellos están afiliados al Partido de la Revolución Democrática (PRD), partido contrario al gobierno municipal y estatal, un 13.2% al Partido Revolucionario Institucional (PRI), actual partido que gobierna en el municipio y en el estado, y el 7.9% está afiliado al Partido del Trabajo (PT). Las personas que no están afiliados a algún partido (34.2%), como principales razones manifestaron no tener tiempo para asistir a las reuniones (10.5%) y desconfianza (no hay honestidad) de los partidos (10.5%). Sin embargo, más del 73.7% de los entrevistados indicaron que la existencia de diferentes partidos políticos dificulta el desarrollo rural del municipio; el 47.4% mencionó que no hay acuerdos comunes entre partidos, no hay honestidad en dichos partidos (13.2%), y que cada partido ve por su beneficio sin importar los demás (13.2%). Tal como lo menciona Peschard (1996), hay una cultura política en la gente entrevistada por estar afiliado a algún partido político, pero con base en los resultados, este tipo de afiliación favorece a unos más que a otros, y se atribuye como un problema para lograr el desarrollo del municipio, de manera que la participación democrática para lograr un desarrollo no ha logrado consolidarse (Duarte y Jaramillo, 2009).

La participación de la población en política, en muchas de las comunidades rurales depende más de la cultura, las tradiciones, las costumbres y los hábitos, que de un proceso en donde el individuo conoce, reacciona y participa en la toma de decisiones para el bien o desarrollo de su comunidad. De manera que cuando se cuestionó sobre si el gobierno municipal en turno apoya más a los habitantes que militan en su partido,

más del 76.3% aseguró que sí; y que los principales apoyos son para proyectos productivos en el municipio (34.2%), y sólo el 23.7% es destinado en servicios de agua, drenaje, pavimentación de calles y ampliación de la red de energía eléctrica.

Por otra lado, el 57.9% de los entrevistados del municipio manifestaron no conocer si en su comunidad se ha recibido algún apoyo por parte de un partido político que beneficie a la gente; los que manifestaron que sí, ha habido apoyo (36.8%), principalmente para pavimentación de calles y donación de despensas en periodos electorales (Figura 6.6).

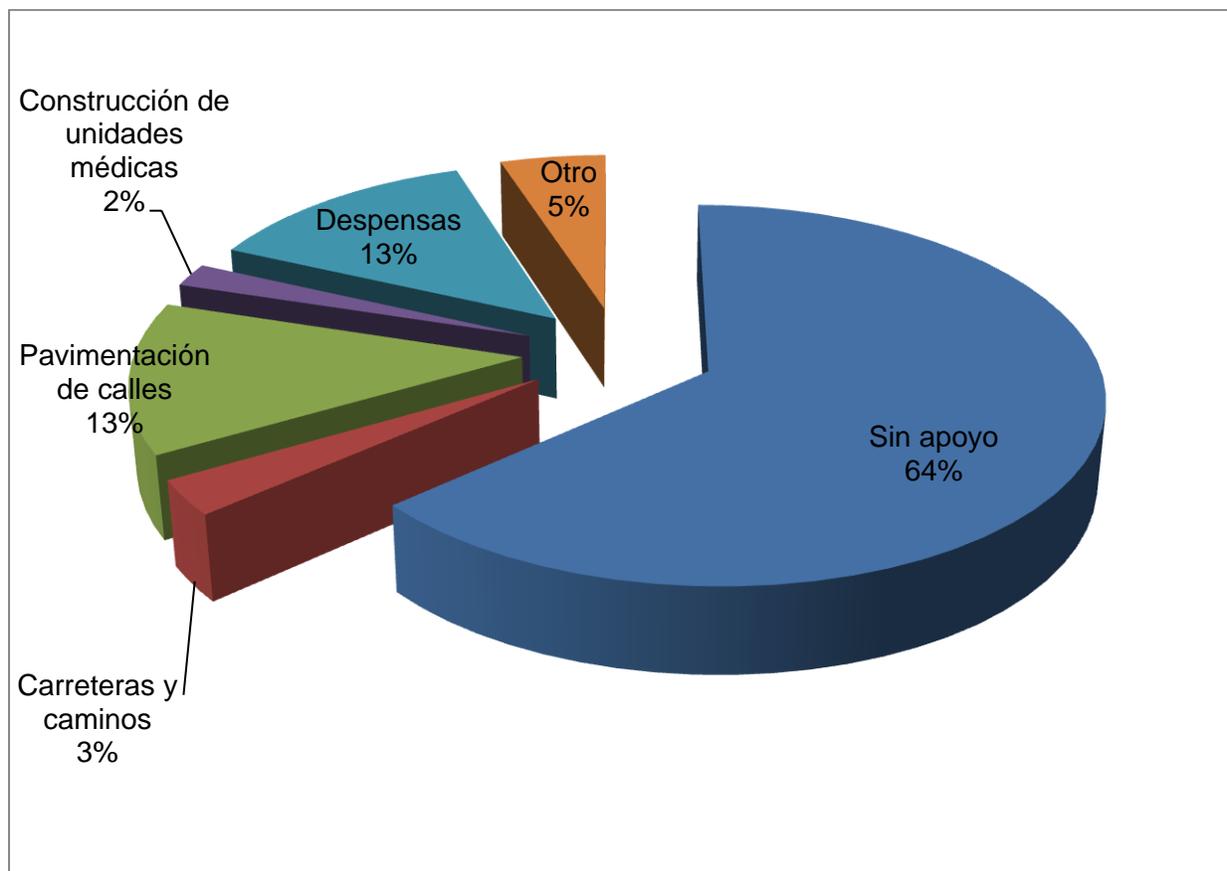


Figura 6.6. Principales apoyos por los partidos políticos en las comunidades del municipio de Tlapa.

#### **6.4. Coordinación municipal con otras instituciones para el desarrollo del municipio**

La comunicación y coordinación entre las instituciones y la población es un paso fundamental para la implementación de programas de desarrollo, si ésta no se da, se pierde el estado democrático mencionado por Pérsico (2005), en donde su papel central es la creación y recreación de los más amplios procesos sociales y políticos, y en la génesis de una verdadera eficacia en el control de la gestión gubernamental.

La población encuestada (78.9%) considerará que el presidente municipal no está desarrollando un buen trabajo en beneficio de la gente, entre las principales razones que se mencionan: no resuelve los problemas reales que necesita la población (60.5%). Los apoyos sólo se dan durante las campañas (15.8%), y no consideran a la comunidad involucrada para brindar los apoyos (5.3%), es decir, se dan de manera vertical, contrario a lo que establece Pérsico (2005), que debe haber una comunicación tal entre las instituciones y la población para que haya una verdadera gestión de gobierno.

Los mecanismos de coordinación tienen mucha relación con los de participación y en ocasiones se confunden. Su objetivo es procurar los espacios o condiciones para lograr la concertación y el acuerdo tanto al interior de las instancias de la administración pública, como entre ésta y los actores externos o ajenos a la administración (Ministerio de Medio Ambiente, 2002). A pesar de que en la región de la Montaña se encuentran trabajando muchas instituciones públicas y privadas para impulsar el desarrollo rural, el 81.6% de los entrevistados mencionó no saber si alguna institución está trabajando en coordinación con el municipio e impulsando algún programa o proyecto que beneficie a la población, sólo el 18.4% dijo saber que si existen algunas instituciones que trabajan para beneficiar a la gente en las comunidades. Por otra lado, cuando se preguntó a los entrevistados si conocían alguna institución que estuviera trabajando en su comunidad, se mencionó principalmente a las instituciones públicas de tipo asistencialista: SEDESOL, SAGARPA, SEDER y CDI (Figura 6.7), quizá por que hasta hoy día son

instituciones que mediante los programas de apoyo al desarrollo rural, continúan cultivando el paternalismo.

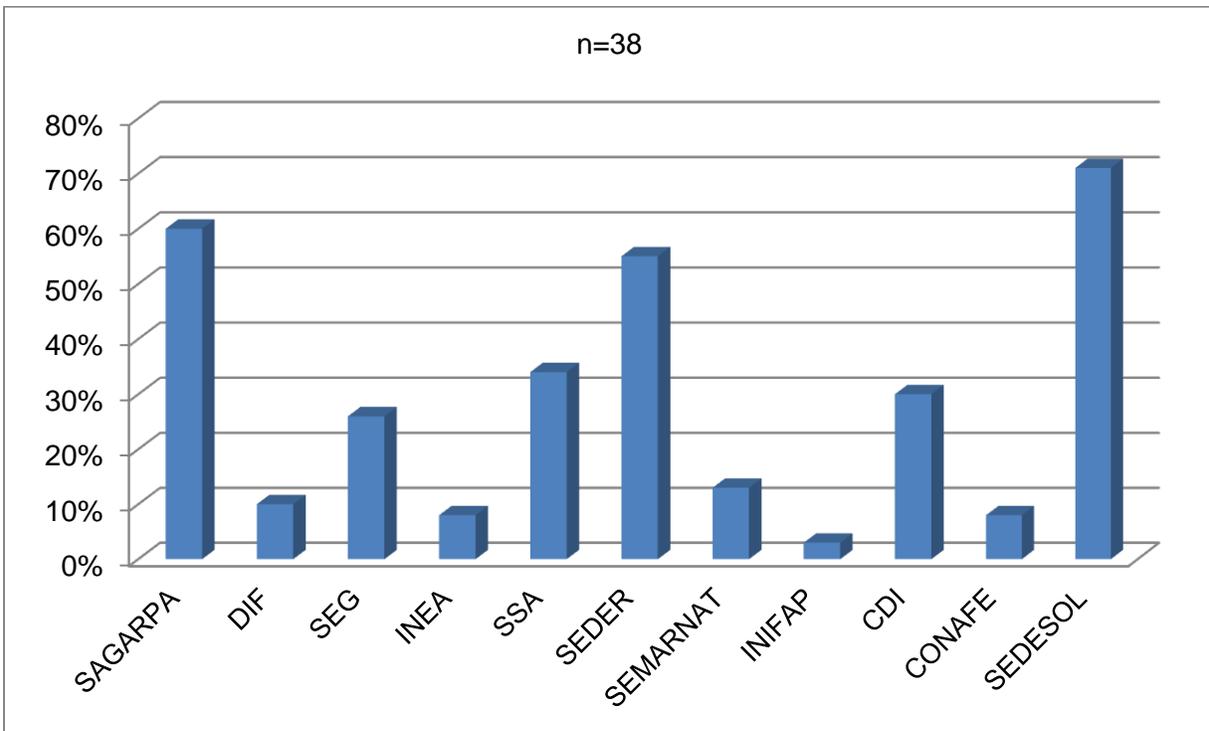


Figura 6.7. Instituciones que conocen los entrevistados del municipio de Tlapa.

La población entrevistada tiene conocimiento de al menos 11 instituciones, la cuestión era ¿Si sabían qué programas de apoyo tienen estas instituciones y cómo se enteran de ellos? Entre las razones principales para conocer que ofrece cada institución, es el comisario o comisariado, quien comenta sobre los apoyos que las instituciones están promoviendo (42%), así como también se cita a reunión a la comunidad para que el representante de cualquier institución explique los apoyos que existen (34%). La Figura 6.8 muestra la forma en que se dan a conocer los apoyos de alguna institución.

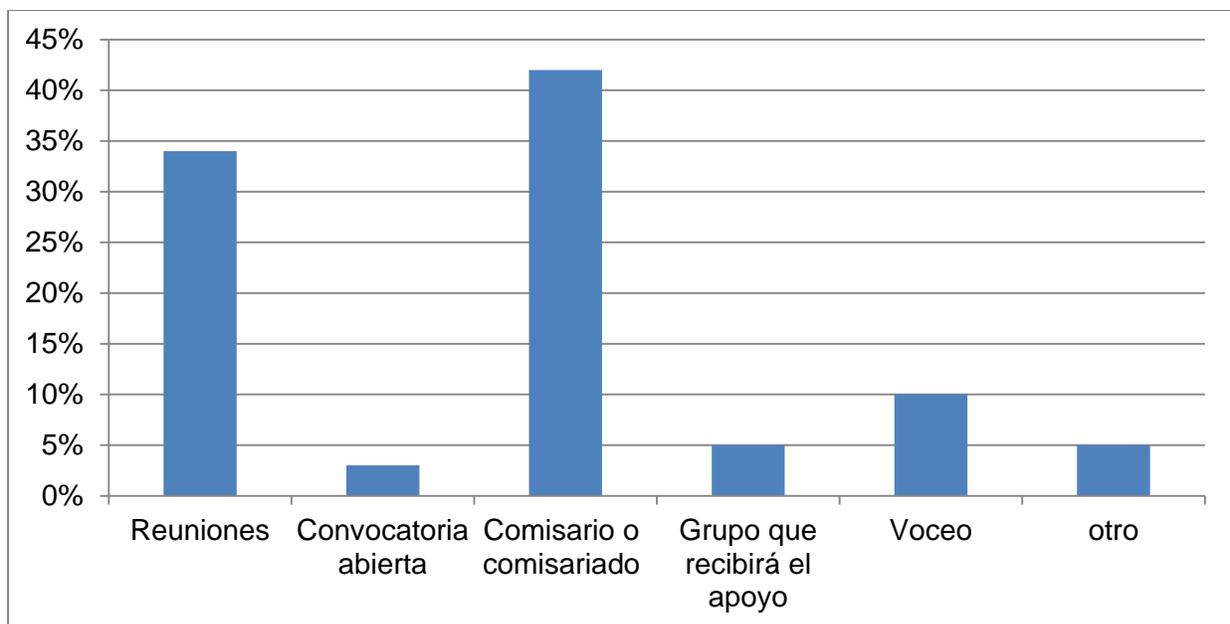


Figura 6.8. Forma de promover los programas de apoyo a la sociedad rural.

### 6.5. Conocimiento, participación y gestión del Plan de Desarrollo Municipal

La coordinación se considera estratégica en la difusión de la información y la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo de la misma, esto garantiza la vinculación y el aporte de los diferentes actores sociales en la comunidad. La política pública hoy día, considera la participación e involucramiento de los pobladores del municipio para realizar el PDM, la pregunta es ¿sí ellos realmente conocen si existe un PDM?, de acuerdo con los resultados encontrados, el 68.4% no conocen el Plan de Desarrollo Municipal, 13.2% no les interesa conocerlo y 13.2% no saben que exista. Esto supone que si la población no conoce que hay un PDM, instrumento clave en donde se plasman los ejes rectores para el desarrollo del municipio durante un periodo de administración, el gobierno municipal hace cualquier cosa, y la gente no tiene forma de verificar si lo que se realiza es mucho o poco, ya que desconocen la existencia de un PDM, así como su puesta en práctica del mismo. Situación que se contrapone a lo que establece la Ley de Planeación, al COPLADEMUN, a la descentralización y gobernanza, donde lleva implícita la participación de la población en la planeación, gestión y operación de programas de desarrollo, pero sobre todo, la inclusión en la toma de decisiones.

La participación ciudadana se enmarca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26, 27 y 28 y en la Ley de Planeación y Participación Ciudadana en los estados. La participación ciudadana en el ámbito municipal, se confiere en la reglamentación que le otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se señala que el gobierno (Estado, municipio, comunidad) debe facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan económica, política, administrativa y culturalmente (Solano,1999).

En el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable plantea la conformación de Consejos Municipales, como el espacio para la participación e inclusión de la gente como un proceso autogestivo del desarrollo local. Entonces, la idea fue conocer si los entrevistados saben como funciona el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) del municipio de Tlapa. Se encontró que el 78.9% afirmó no conocer como funciona dicho Consejo, sólo el 13.2% indicó conocer un poco, o tener idea de cómo funciona el CMDRS. El Cuadro 6.1 muestra la percepción de la gente sobre la existencia de un PDM y sobre el funcionamiento del CMDRS, el dato sobre ambos aspectos resulta alarmante, ya que hay un desconocimiento casi total de la gente entrevistada sobre la existencia de un PDM y un desconocimiento de cómo funciona un CMDRS; ésto hace suponer que en el municipio de Tlapa, la participación de la gente en la planeación y gestión del PDM está al margen; así como la inclusión en la participación y toma de decisiones en el CMDRS no es tal, también lleva a suponer, que la comunicación es escasa entre el gobierno municipal y la población del municipio.

En la pregunta de la participación, la mayoría afirmó que participa formando grupos de trabajo (42%), o bien, formando comités de organización para el trabajo (21.0%). Ambas acciones tienen que ver con la forma de organización de la comunidad, lo cuál depende de la asistencia y participación en las reuniones para tomar decisiones (Figura 6.9). Otro punto importante y común en las comunidades rurales, es la participación de la gente con mano de obra (29.0%), así como la ayuda con alimentos. Es muy importante destacar la alta participación de la gente en los trabajos de la comunidad, sólo el 3% de los entrevistados mencionó que no participa o no le interesa participar en

las actividades que se realizan en la comunidad. Esto era de esperarse, cada comunidad tiene normas y acuerdos para realizar los trabajos, así como castigos atribuidos al cumplimiento o no de las diferentes actividades que se desarrollan .

Cuadro 6.1. Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Tlapa.

Conoce el PDM	%	Conoce como funciona el CMDRS	%
Si	2.6	Si	7.9
No	68.4	No	78.9
Un poco	13.2	Un poco (tengo idea)	13.2
No sabía que existía un PDM	13.2		

Con base a lo anterior, la participación comunitaria supone una relación con el Estado, pero sólo de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que se refieren a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata (Solano, 1999). Una vez realizada la acción, desaparece el compromiso.

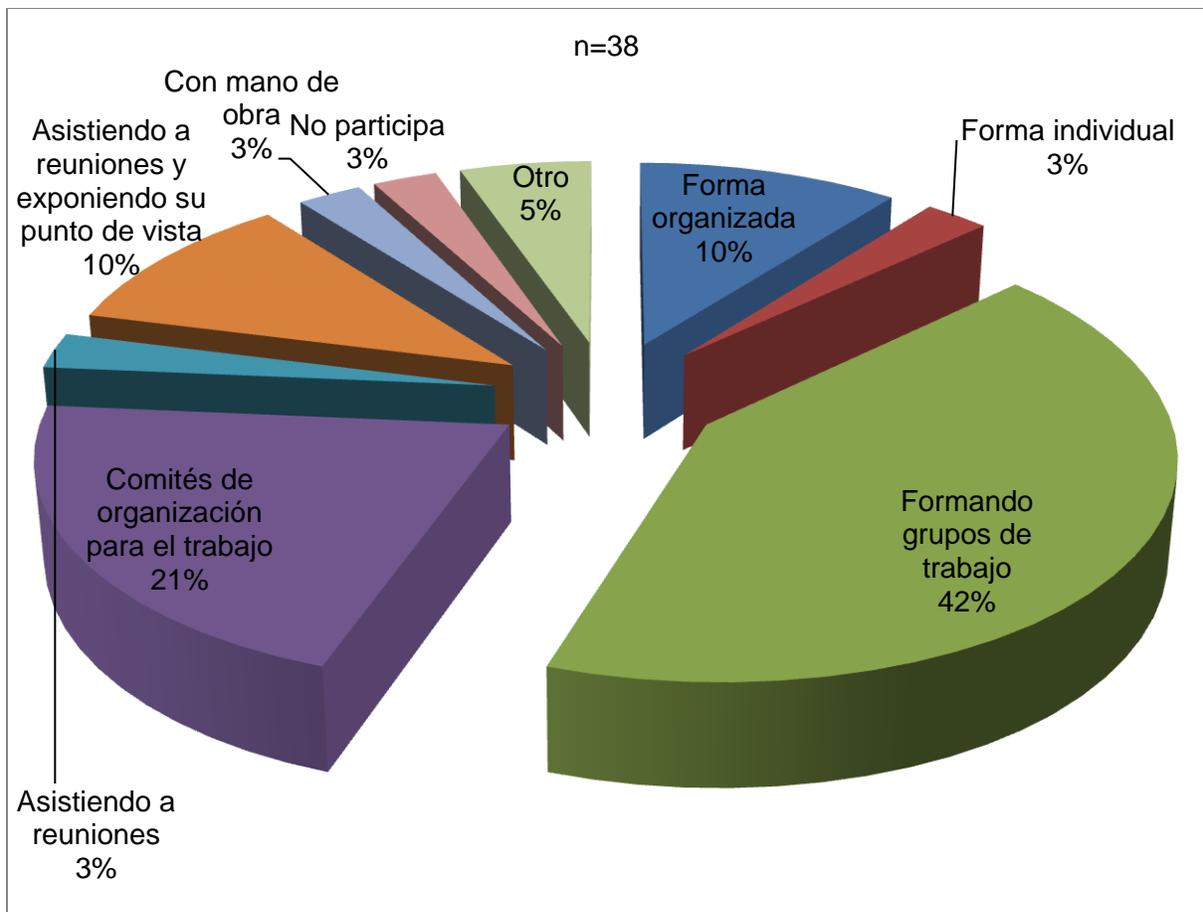


Figura 6.9. Participación de los habitantes de la comunidad en trabajos y/o proyectos que emprende el municipio de Tlapa.

La participación e inclusión ciudadana es muy importante en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo; así como el formar parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, en ellos se tiene que plasmar la opinión de los habitantes involucrados sobre problemas prioritarios y reales, pero esto no sucede en el municipio de Tlapa, el proceso es incipiente, contraveniendo con lo que se establece la Ley de Planeación, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, La Constitución Política en sus artículos 26 al 28 y los COPLADEG y COPLADEMUN. Bajo esta lógica se preguntó si consideraban importante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para un mejor desarrollo rural del municipio; el 97.4% se interesa en participar en la toma de decisiones que el municipio realiza para lograr un buen desarrollo rural, el interés existe, lo que falta es capitalizarlo y ponerlo en práctica.

Si la gente no participa y desconoce que es el PDM y el CMDRS; entonces, ¿cómo se entera de los apoyos de los diferentes programas de desarrollo social y rural que el municipio brinda a la comunidad?; el 50% de los entrevistados afirmó que el representante les informa, el 31.6% manifestó que se informa a la comunidad por medio de sonido (voceo), el 10.5% indicó que se cita a reuniones abiertas a la población, o bien, en algunas ocasiones sólo se avisa a personas seleccionadas, otro 10% se entera por medio de los vecinos, mientras que el 7.9% se informa mediante convocatoria abierta. Por otro lado, el 13.2% no se entera de dichos programas, por lo que no participa. Estos resultados son un reflejo de la mala planeación que existe en el municipio para promover programas y/o proyectos de desarrollo social y/o rural, ya que no existe un mecanismo claro de cómo hacer la promoción para que la gente participe y/o al menos se entere de los apoyos. Al no considerar la participación de los ciudadanos para proponer y hacer frente a los problemas que demanda la población que vive en el municipio de Tlapa, estos no sólo se agudizarán, sino que se continuarán incrementando.

Los entrevistados consideran (31.6%) que la manera en la que el presidente municipal está realizando las actividades para apoyar a las comunidades no es la más adecuada, la información no está llegando a todas las personas; pero el 28.9% no sabe; es decir, no tiene punto de referencia para decidir si es o no correcta la forma de proceder del presidente en sus actividades que realiza en beneficio de su comunidad. Otros (15.8%) opinan que la forma de actuar del presidente es regular, y el 13.2% mencionó que le parece adecuada la forma de cómo lleva a cabo las actividades. A pesar de que hay un descocimiento casi total de la gente sobre los planes, programas y proyectos que ofrece el municipio para impulsar el desarrollo social y rural, tiene elementos para calificar la actuación del presidente de manera objetiva.

Como se ha venido mencionando en apartados anteriores, existe un gran interés de los habitantes por trabajar de manera organizada al interior de la comunidad en las diferentes actividades de los programas y proyectos que el municipio implementa; así como de participar en la toma de decisiones a diferentes niveles (PDM y CMDRS), pero

en todo este proceso, un punto clave es la coordinación para llevar a cabo las actividades. La principal coordinación que mencionaron los entrevistados entre el municipio y la gente de la comunidad para desarrollar cualquier proyecto de beneficio social y rural, es la formación de comités para organizar el trabajo y la formación de grupos de trabajo (Figura 6.10), otro grupo consideró que no hay tal coordinación (15.8%).

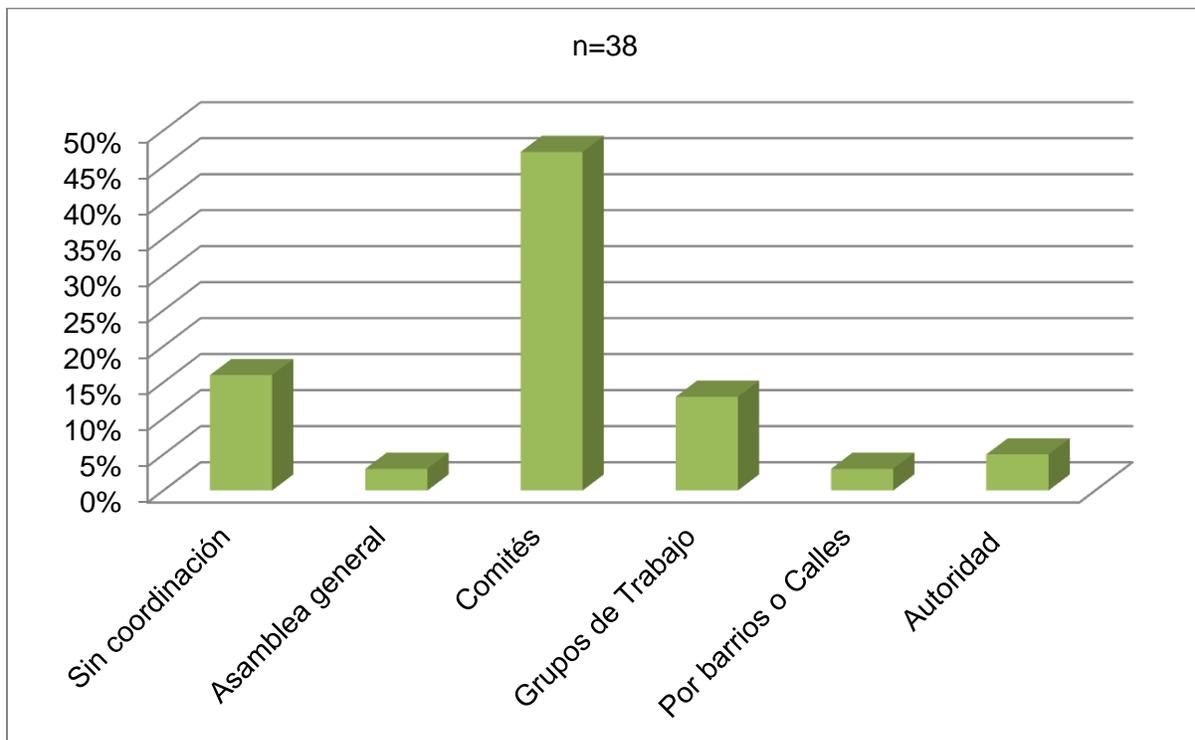


Figura 6.10. Coordinación para el trabajo entre el municipio de Tlapa y las comunidades.

Hoy día, atender la problemática que enfrenta la población rural por una sola institución (pública, privada) es complicado, no se cuenta con los recursos económicos suficientes ni humanos para tal situación, de manera que para eficientizar los recursos e impactar en mejores condiciones de vida de la población, las instituciones deben formar alianzas, pero sobre todo, tener una buena coordinación durante las diferentes actividades del proceso. En párrafos anteriores se ha destacado la importancia de la coordinación entre el municipio, las organizaciones y la población para desarrollar diferentes actividades

(principalmente, trabajo) en beneficio de los involucrados. Ante esto, resaltó la importancia de conocer si la población entrevistada sabría si el municipio se coordina con alguna institución para desarrollar el trabajo en las comunidades. Como resultado, se encontró que el 65.8% no sabe si hay o no una coordinación para trabajar con otras instituciones, el 26.3% sugiere que hay algún tipo de coordinación con instituciones como: SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL, DIF, SSA, ONG'S, SEDER e INEA, entre otras, pero no sabe como se coordinan para decidir que hacer cada quien, mucho menos como llegan a tomar las decisiones para los apoyos de las comunidades. Otros afirman que no hay coordinación, que las actividades las desarrolla sólo el municipio (2.6%). Los resultados llevan a suponer, que habiendo tanta institución pública trabajando en el territorio del municipio (los entrevistados, al menos mencionan 11 instituciones), debe haber algún tipo de coordinación entre el municipio y éstas, un dato que no se abordó en este estudio (no se entrevistó al presidente municipal, ni a representantes de las instituciones públicas y/o privadas).

#### **6.6. Principales problemas que atiende el gobierno municipal vs problemas reales que adolece la población**

Con base en los resultados encontrados, la población mencionó al menos 11 problemas que el gobierno atiende en las comunidades, de estos, señala cuatro apoyos relevantes: 1) servicios: agua, luz, drenaje, pavimentación de calles, entre otros; 2) construcción: escuelas, centro de salud y techado de canchas; 3) proyectos productivos agropecuarios; y 4) apoyo de fertilizantes en los ciclos agrícolas de temporal, un programa que en las últimas administraciones se ha impulsado entre el gobierno municipal, la SEDER y la SAGARPA (Figura 6.11).

Con base en los datos mencionados, el gobierno municipal atiende proyectos de bienestar social (servicio), el impulso hacia proyectos productivos es escaso, ya que existen otras instituciones que apoyan este tipo de programas y/o proyectos, y debe ser con estas instituciones con quiénes el gobierno municipal debe hacer alianzas para

favorecer a la población del municipio en actividades productivas con potencial productivo y con posibilidades de transformación.

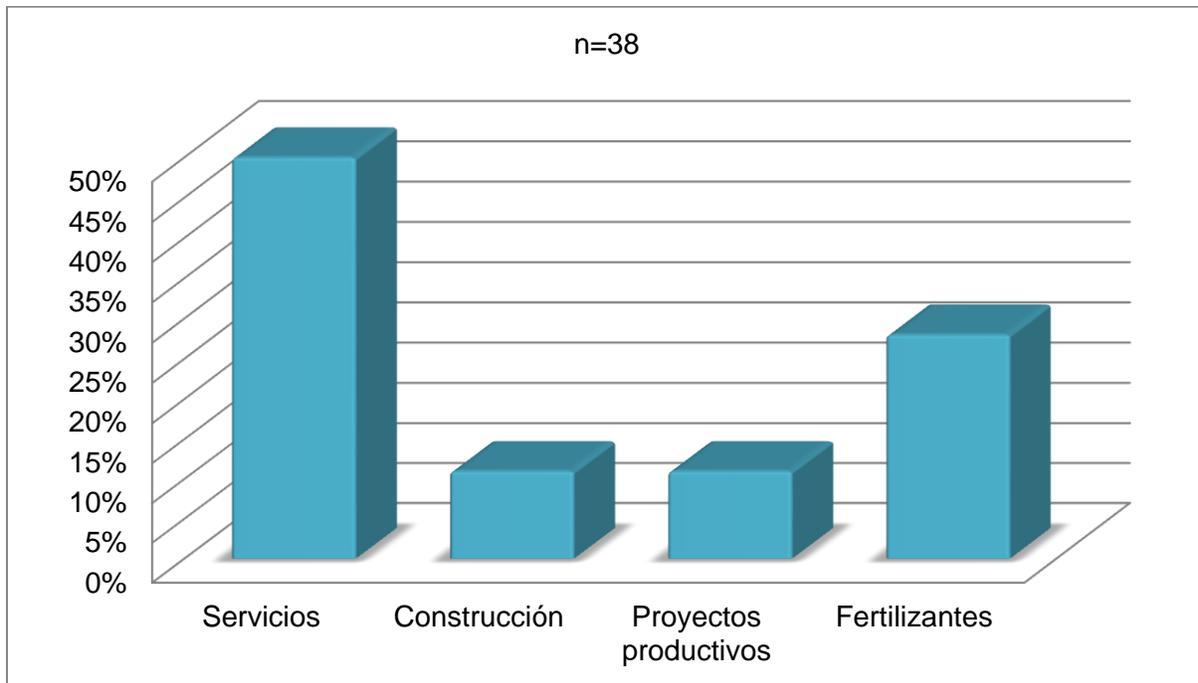


Figura 6.11. Problemas atendidos por el gobierno municipal de Tlapa.

Como es sabido, el gobierno federal, estatal y municipal en su política trata de atender los problemas de grupos prioritarios de la población; la mayoría de las veces sin consultar a la gente involucrada; no es lo mismo, querer resolver los problemas de la gente, que atender los problemas reales de ésta. En ambos casos, a veces resulta ser una realidad diferente; los entrevistados mencionaron al menos 14 problemas que padece la gente de su comunidad. En la Figura 6.12, se muestran los principales problemas que el gobierno atiende en las comunidades y que la población entrevistada manifestó que son los más importantes y que debería atender el gobierno municipal, como son: empleo, agua potable, ampliación de la red de luz, drenaje, red de telefonía y problemas de basura; así como baja productividad de los cultivos agrícolas y de las explotaciones pecuarias, y falta de vías de comunicación.

Es importante señalar que además de los problemas indicados, también mencionaron la construcción de escuelas, los altos costos de producción y la degradación del suelo, así como la perturbación de la flora y fauna.

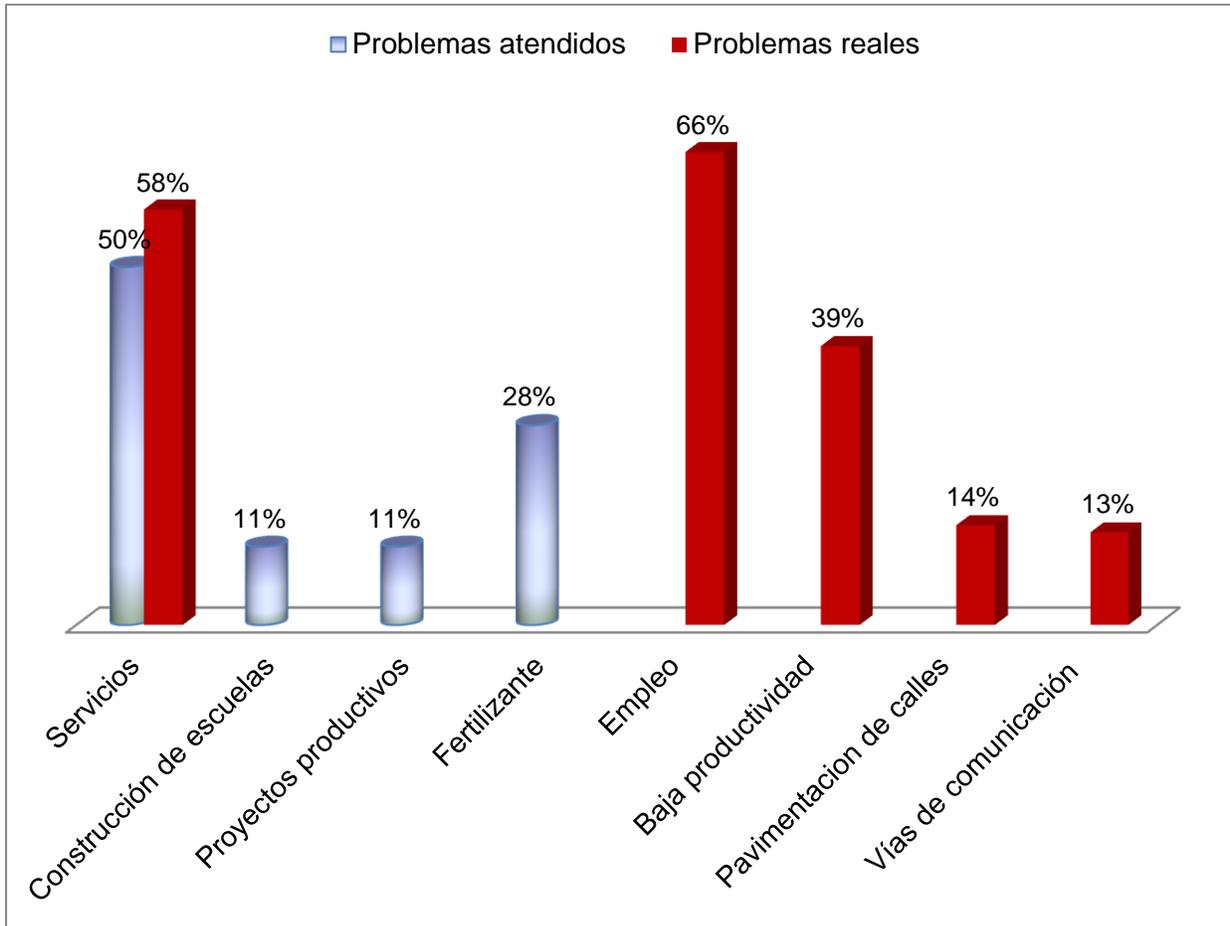


Figura 6.12. Principales problemas reconocidos por los pobladores vs principales problemas atendidos por el gobierno municipal.

Cuando se preguntó a los entrevistados que mencionaran los principales problemas que más desearían se solucionarían en su comunidad, barrio o colonia; hubo un total de 17 problemas expresados, de éstos, los cuatro principales son: 1) empleo, 2) pavimentación de calles o carreteras, así como ampliación de las vías de comunicación, 3) servicios básicos para la comunidad, por ejemplo agua potable, y 4) proyectos productivos (Figura 6.13).

Por otra parte, si las comunidades del municipio de Tlapa tienen problemas vigentes que no se han atendido, es obvio que en la cabecera municipal también existen problemas que resolver, al respecto, se preguntó a los entrevistados que mencionaran los cinco problemas principales que enfrenta el municipio. Se mencionaron alrededor de 31 problemas, la temática fue muy diversa, por ejemplo, problemas de drogadicción, deterioro de los recursos naturales y medio ambiente, falta de servicios, secuestros, inseguridad, falta de lugares de esparcimiento, desempleo, basura, etcétera.

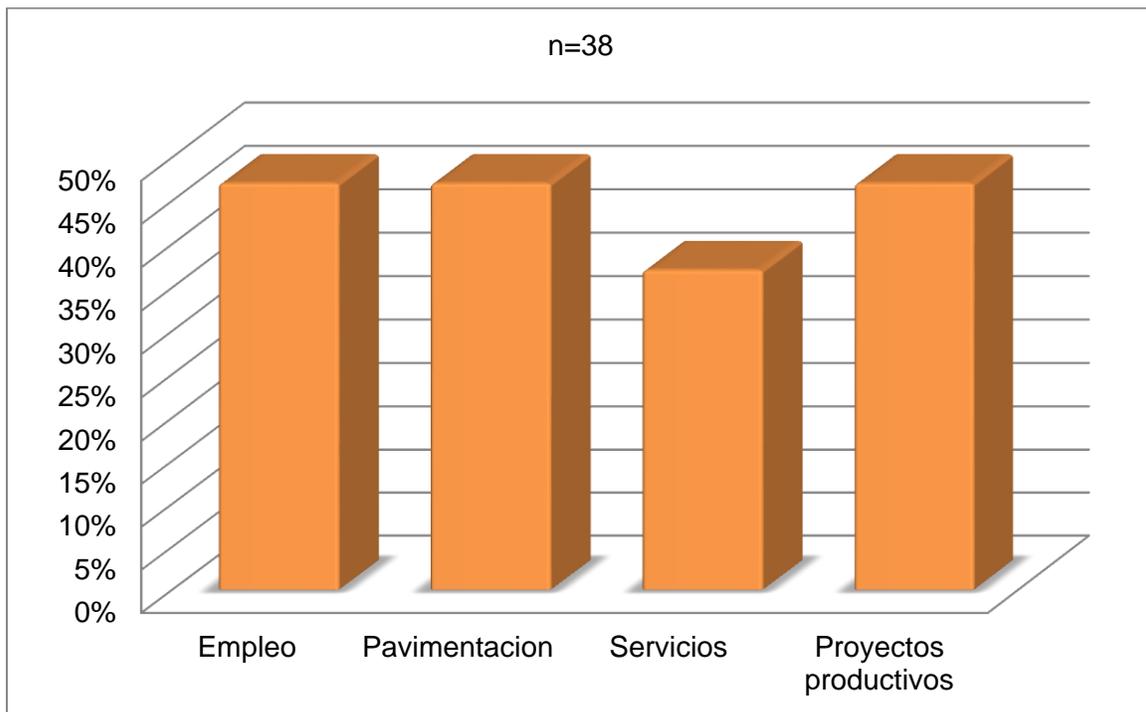


Figura 6.13. Principales problemas que la población desearía se solucionarían en su comunidad o colonia.

Por otra parte, los problemas mencionados en las comunidades, son similares a los del municipio, resalta la inseguridad o falta de seguridad (50%), apoyo al campo (21.1%), desempleo o falta de empleo o trabajo (60.6%), agua potable, captación de agua (39.5%) y deforestación (10.6%). La Figura 6.14, muestra los problemas identificados en las comunidades vs los encontrados en el municipio; el empleo y los apoyos a proyectos productivos siguen siendo de importancia, por la generación de ingresos en la comunidad; de igual manera, el rezago de los servicios es un problema latente, el 40% de los entrevistados, así lo manifestó. Este dato llama la atención, se esperaría

que la falta de servicios fuera mayor en las comunidades que en la cabecera municipal, sin embargo, por las condiciones en que vive la gente en las comunidades, emigra a la ciudad de Tlapa, demandando más servicios.

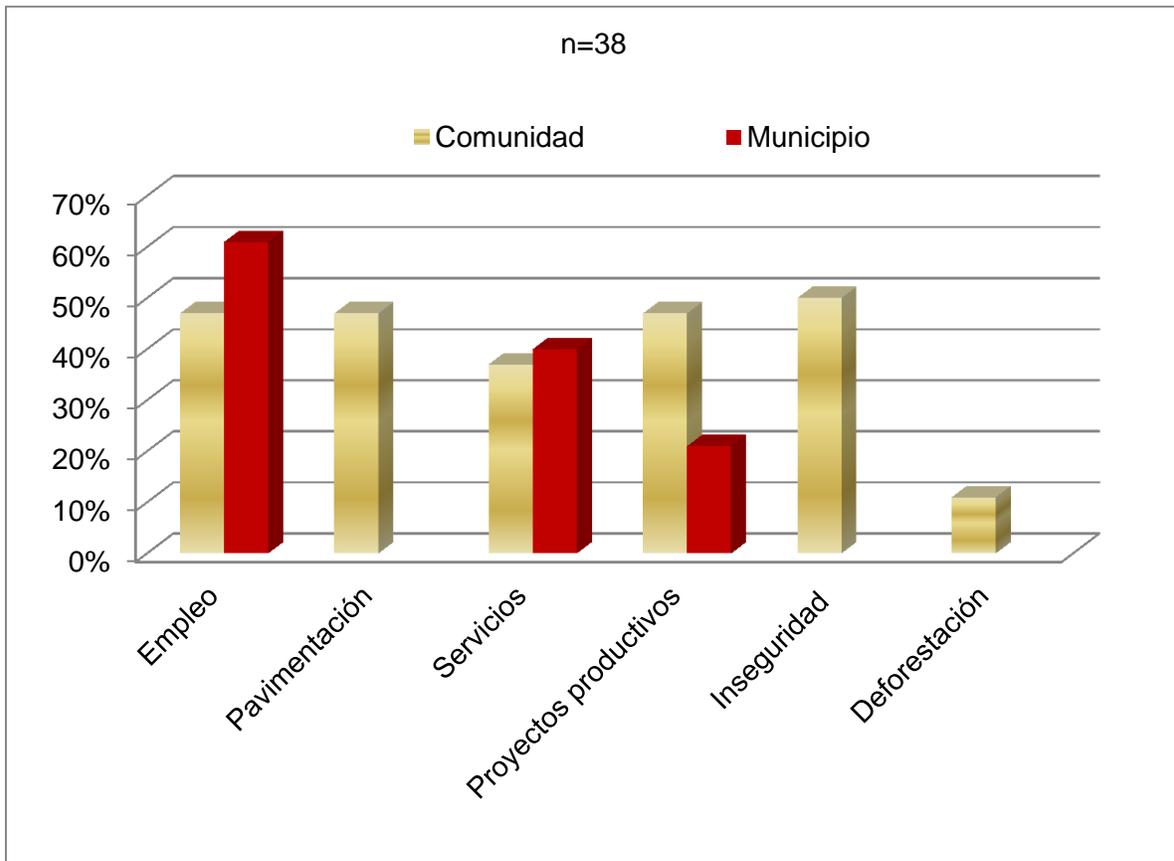


Figura 6.14. Problemas principales en las comunidades vs municipio de Tlapa.

### 6.7. Posible solución a los problemas en la comunidad y en el municipio

Como se ha mencionado, la población tiene bien identificado cuáles son los problemas principales que están presentes en el municipio, y cuáles son los que ellos más desearían que se solucionarían, dato interesante para la planeación y creación de un buen PDM, con la participación ciudadana, ya que desde los niveles colonia, barrio, comunidad u organización, los problemas estructurales son los mismos que afectan al municipio.

Cuando se considera a la población en la identificación de sus problemas, sean personales, de su comunidad o del municipio, ésta es capaz de reconocer cuáles podrían ser las soluciones a dichos problemas. Al respecto, se preguntó a los entrevistados que mencionaran las posibles soluciones para resolver los principales problemas de su comunidad, colonia, barrio y/o organización; entre las propuestas surgieron ocho, de éstas, las principales son: organizarse para trabajar, ser incluyentes en la toma de decisiones para formular el Plan de Desarrollo Municipal, así como proponer proyectos prioritarios al municipio que solucionen la problemática de la población; además, formar parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. De la misma manera, cuando se preguntó sobre la solución a los problemas que hay en el municipio de Tlapa, las respuestas fueron muy similares a las verdidas para su comunidad. Se propone, más apoyo a las actividades del campo, considerar la opinión de la población en la toma de decisiones para realizar el Plan de Desarrollo Municipal, atender los problemas prioritarios que la población presenta y mayor coordinación del municipio con las instituciones federal y estatal que tengan que ver con el desarrollo rural, de esta manera, la participación requiere que se escuche a los interesados locales, no por qué sea la moda en el desarrollo de la teoría, sino por qué la gente sabe lo que quiere y necesita, y por consiguiente, tiene conocimiento de cuáles serían las posibles soluciones a los problemas.

Como se puede observar en la Figura 6.15, las propuestas de solución a nivel localidad, comunidad o barrio, resultaron ser distantes a las del municipio, por una parte, en la comunidad hay mayor interés por participar en lo individual y colectivo; así como tener la oportunidad de ser tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones; mientras que en el municipio, quizá por la tradición paternalista, la gente mencionó mayor apoyo y coordinación para desarrollar las actividades que permitan coadyuvar el desarrollo rural del municipio.

A pesar de que el proceso de participación se institucionalice a partir de su reglamentación, en la práctica no se garantiza, sobre todo, ser incluyente para una participación efectiva en la toma de decisiones a diferentes niveles; para ello, se

requiere de un trabajo de organización y corresponsabilidad entre el municipio, con y entre los ciudadanos para ir ganando terreno en los espacios de participación social que permitan a largo plazo un desarrollo rural incluyente. De esta manera, cuando la población conoce los problemas y soluciones, planifica con profundidad a mediano y largo plazo, así mismo, los temas importantes, estructurales y productivos adquieren un peso fundamental frente a la urgencia de satisfacer las necesidades básicas inmediatas o coyunturales como lo indica Leal (2010).

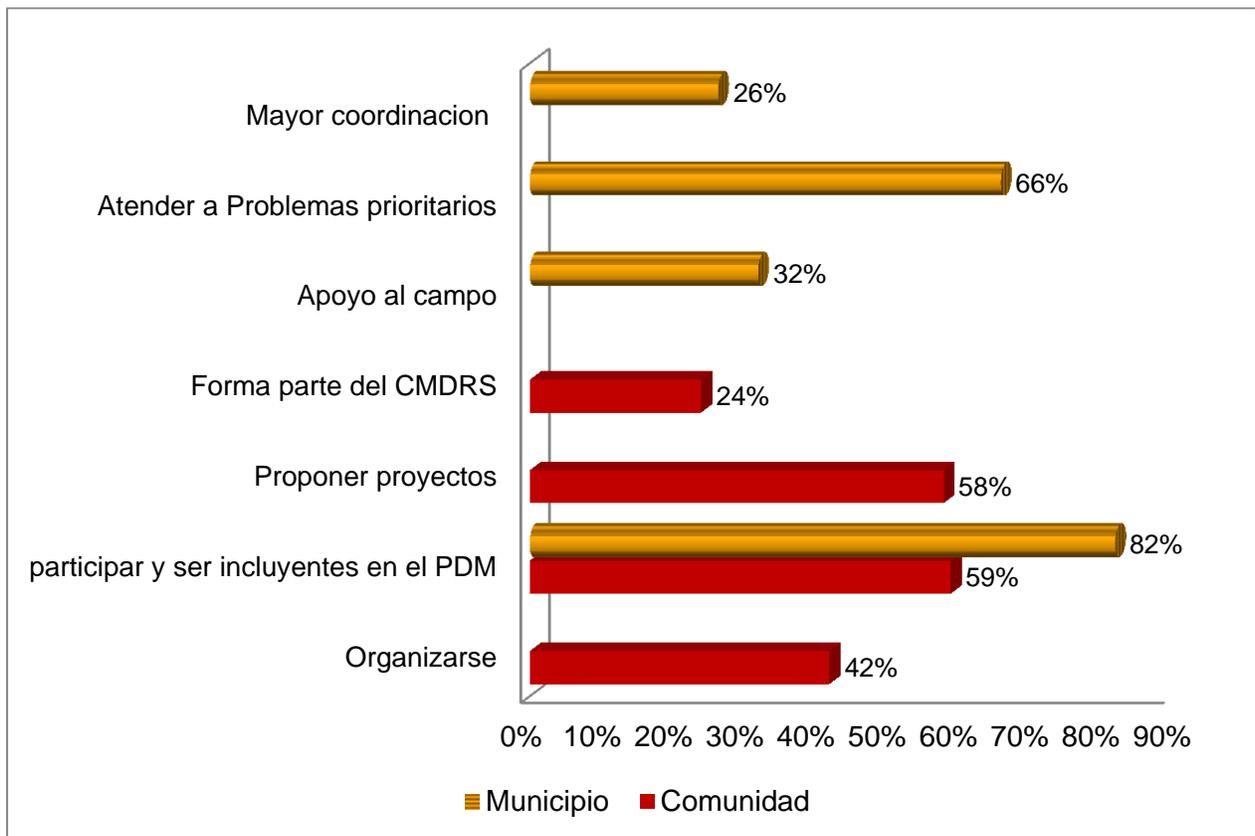


Figura 6.15. Posible solución a los problemas de las comunidades vs las soluciones del municipio de Tlapa.

## CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

Con base en los resultados encontrados y al objetivo general planteado, la hipótesis general *“La escasa participación social y la coordinación entre instituciones, es la principal causa que afecta la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural del municipio de Tlapa”*, parcialmente no se rechaza, ya que un hecho más importante es la falta de coordinación entre el municipio y las comunidades, colonias o barrios, pero cuando ésta ocurre, la gente de la comunidad para desarrollar cualquier proyecto de beneficio social y rural se organiza formando comités y grupos para el trabajo. Ante la carencia de participación y coordinación comunidad-municipio, los ciudadanos manifestaron el deseo de participar para satisfacer sus necesidades, servicios y mejorar las condiciones de vida.

Respecto a la hipótesis particular *“Los principales factores que más afectan la participación y coordinación para la planeación, gestión y operación de los programas de desarrollo rural municipal, son de tipo social”* esta hipótesis no se rechaza, no sólo son los aspectos sociales, sino que también está el político e institucional; al no existir una coordinación adecuada del municipio con las instituciones y ciudadanos, la participación sólo se da de manera consultiva. El municipio decide que programas o proyectos poner en marcha, dejando al margen a la población involucrada, de manera que las comunidades participan principalmente en la operación y puesta en marcha de los proyectos. Otro de los factores que no están propiciando la participación en la gestión y promoción del desarrollo municipal, son los partidos políticos, más del 70% de los entrevistados así lo indicaron.

En relación a la hipótesis *“La escasa participación de la población del municipio de Tlapa en la planeación y gestión de los programas de desarrollo rural, los involucra a participar principalmente en la operación”*. Se concluye que esta hipótesis se acepta, en los resultados se encontró evidencia de que la población se involucra en la operación de los programas y/o proyectos del municipio que benefician a su comunidad, el desconocimiento de la población del PDM (más del 50%), la escasa participación en la

planeación y gestión del mismo, la falta de comunicación entre gobierno y ciudadanía; así como el desconocimiento de los apoyos, la población obligadamente participa en la operación, siendo excluida en la toma de decisiones en la elaboración del PDM.

La hipótesis *“Las acciones de atención a la población por parte del gobierno de Tlapa, no corresponde a los problemas reales de la sociedad, limitándose exclusivamente a los servicios públicos”* con base en los resultados encontrados, la población mencionó que el gobierno atiende en las comunidades principalmente proyectos de bienestar social, en tanto que los problemas reales que persisten en las comunidades y en el municipio son; falta de empleo, proyectos productivos, baja productividad de los cultivos, ampliación de vías de comunicación (carreteras y caminos rurales), inseguridad, captación de agua y deforestación, entre otros. De manera que los problemas que atiende el municipio son diferentes a los que realmente requiere sean atendidos en la comunidad, por lo que se concluye que esta hipótesis se acepta.

## **CAPITULO VIII. RECOMENDACIONES**

Con base en los resultados, se plantea la disposición de los entrevistados para participar en la toma de decisiones, pero no encuentran la forma para hacerlo, de manera que deben de operar las instancias correspondientes como el COPLADEMUM, CMDRS, el Cabildo Abierto, las Sesiones de Cabildo, los Comités de Obra, entre otros, en donde la ciudadanía por medio de sus representantes (Consejeros) deben de participar llevando la voz de sus representados (ciudadanos), y de esta forma realizar de manera conjunta la planeación del desarrollo municipal de Tlapa, entre gobernados y gobernantes.

Se sugiere que el Honorable Cabildo del Ayuntamiento, debe tomar en cuenta las leyes o normas que se han establecido para realizar la planeación del desarrollo, con la finalidad de hacer partícipe a las organizaciones sociales, a hombres y mujeres con interés de colaborar en la transformación social del municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero.

La normatividad existe, pero si no hay voluntad política de las autoridades municipales para cumplir y hacer cumplir las leyes, éstas se convierten en letra muerta. Debe haber un diálogo permanente entre representantes de partidos políticos para lograr en común el desarrollo del municipio y esto sólo puede ser posible, si se tiene una conciencia y madurez democrática e incluyente de la población.

La educación y capacitación de los ciudadanos y ciudadanas, será de vital importancia para que en el presente y futuro, se realice una buena planeación participativa en el municipio y de esa forma ir resolviendo los diferentes problemas que padece la sociedad, tanto en las comunidades como en la cabecera municipal.

Tanto hombres como mujeres del municipio han tenido poco interés en conocer las leyes, por lo que es necesario la realización de talleres, en donde se de a conocer la normatividad y la importancia que tiene, que los ciudadanos se involucren en la en la

planeación, desarrollo y ejecución de propuestas para la solución de problemas de las comunidades y la cabecera municipal.

En los resultados se percibió un arraigo paternalista de parte de las instituciones del gobierno hacia la ciudadanía y para que esto disminuya, es importante gestionar la participación conjunta entre involucrados e instituciones, además, de ser incluyentes en la toma de decisiones para resolver realmente los problemas prioritarios de los ciudadanos.

## CAPÍTULO IX. BILIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para el Campo. (2003). Por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentaria. Palacio Nacional.
- Ander-Egg, E. (2003). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad: ¿Qué es el desarrollo de la comunidad?* Buenos Aires, Argentina. 2da Edición. Grupo Editorial Lumen.
- BID, PNUD, CEPAL. (1997). "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social" (Comisión presidida por Patricio Aylwin), 1995 Beaulieu Remy and Manoukian, Violeta, "Participatory development a brief 1 review of CIDA's Experience and Potential", Canadian International Development Agency, 1994. En <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm>. Consultado el 31/julio/2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Ley general de asentamientos humanos. México D.F.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. FIACSO/IISUNAM/Plaza y Valdés. México.
- Canto, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Política y Cultura*. Núm. 30. Pp. 9-37.
- Carbonell, J; (2002). "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo". En José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 103, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carmagnani, M. (1996). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México. El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, M. (2003). *Apuntes sobre aspectos teóricos del proceso de Planeación, programación y presupuestación*. El Colegio de Tlaxcala A. C, UDLAP. México, Inédito.
- Ceceña, J. L. (1982). *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista* (el caso de México). UNAM. México. Pp. 53-203.
- CEDEMUN. (1991). El Plan de Desarrollo Municipal. SEGOB-CEDEMUN, México.
- CONAPO. (2010). Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación en los contextos nacional y estatal por localidad. En [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010). Consultado el 17/06/2012.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Guerrero. (2008). En <http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica/>. Consultado el 24/julio/2012.
- Delgadillo, J. (2002). *Globalización y reorganización económica territorial en México. Los nuevos factores de la localización*. El Colegio de Tlaxcala A. C. México.
- Duarte, A. y Jaramillo, C. (2009). "Cultura, política, participación ciudadana y consolidación democrática en México". *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XVI. No. 46. Pp.137 -171.
- Durston, J. (2002). "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural". Díadas, equipos, puentes y escaleras. Santiago de Chile, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Ernesto S. E. (2006). "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir". *Política y cultura*. Núm. 025. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Distrito Federal, México. Pp. 27-45.
- Fabrice, E. (2010). *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. FAO.
- Finot, I. (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". *CEPAL*. Serie: gestión pública, No. 12.
- Garza, G. (1992). *Descentralización, tecnología y localización industrial en México*. El Colegio de México, México, D.F.
- Gómez, E. y Millán, L. (2002). *La comunidad: espacio para la prevención*. Caracas, Venezuela. Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de la Droga (CONACUID).
- González, E. (1995). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Bogotá, Colombia. Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Guajardo, G. (2004). México y Chile en el tránsito de las políticas de desarrollo al neoliberalismo. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH). En [http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2003/PR03108\\_Inf\\_e\\_gov.htm](http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2003/PR03108_Inf_e_gov.htm). Consultado el 25 de julio de 2012.
- INEGI. (2000). Censo de población y vivienda. México. D.F.
- INEGI. (2001). Censo de población y vivienda. México. D.F.
- INEGI. (2002). Censo de población y vivienda. México. D.F.
- INEGI. (2007). Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. México. D.F.
- INEGI. (2010). Censo de población y vivienda. México. D.F.
- INEGI. (2011). Censo de población y vivienda. México. D.F.

- Jaramillo, M. C. (2010). "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California". *Región y Sociedad*. Colegio de Sonora. Vol. XXII. Núm. 49. Pp. 177-200.
- Lajous, A. (1988). Manual de historia de México contemporánea (1917-1940). UNAM. México.
- Ley de Planeación para el Estado de Guerrero. (1991). En <http://guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/leyesyreglamentos/56/LPEG.pdf>. Consultado el 24/julio/2012.
- Manzanal, M. (1995). "Globalización y ajuste en la realidad regional de Argentina ¿reestructuración o difusión de la pobreza?". *Realidad Económica*. Núm. 134. Buenos Aires. Pp. 67-82.
- Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Propuesta organizacional sistemas de gestión ambiental municipal (SIGAM)*. Bogotá D.C. El Ministerio de Colombia.
- Mota, L. y Díaz, P. (2008). "Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI". *Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable Ra Ximhai*, septiembre-diciembre, año/Vol.4, Núm. 3 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui. El Fuerte, Sinaloa. Pp. 581-605.
- ONU. (2001). Boletín de las Naciones Unidas, Centro de Información para México.
- Ortega, I., Infante, J.M. y Cervantes, J. (2009). "La federalización del sector agropecuario. Avances y retos en el caso de Nuevo León". *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 25. Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 163-184.
- Parra, J. y Pena, R. M. (2009). *Innovaciones de la municipalización de la educación universitaria en la gerencia educativa Venezolana*. En [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101215872009000300008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101215872009000300008&lng=es&nrm=iso). Consultado el 27/junio/2012.
- Pérsico, S. (2005). *La gestión participativa para el desarrollo cultural local. (De la práctica a la teoría o entre la teoría y la práctica)*. Portal Iberoamericano de gestión cultural. En [www.gestioncultural.org](http://www.gestioncultural.org). Consultado el 30/07/2012.
- Peschard, J. (1996). *La cultura política democrática*, México. Instituto Federal Electoral.
- SAGARPA, INAFED, INCA RURAL. (2004). Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México. D. F.
- Sepúlveda, S., Echeverri, R. y Rodríguez, A. (2005). *El enfoque territorial del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza*. Documento presentado en el seminario Reducción de la pobreza rural en Centroamérica: fortalecimiento de servicios técnicos, empresariales y financieros. CATIE, Turrialba, Costa Rica.

- Solano, S. (1999). *La participación ciudadana en el gobierno Local Mexicano: algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*. En [www.iglom.tesomex](http://www.iglom.tesomex). Consultado el 16/junio/2012.
- Valadéz, J.J. (2010). *La municipalización como palanca de desarrollo. Dinámica organizacional de los actores locales en San Ignacio Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización, 1998–2008*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Editorial CUCSH–UDG. Universidad de Guadalajara.
- Zamora, G. (1996). “Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato”. *Revista Política y Cultura*. Otoño Núm. 007. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Pp. 147-154.
- Ziccardi, A. (2003). “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”. *Gestión y Política Pública*, II semestre, Vol. 12. Núm. 2. Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE). Pp. 323-350.