

Sin información no hay cambio. Elementos de transformación política y de gestión pública en una comunidad con raíces indígenas en Morelos, México

ALEJANDRO RAMOS CHÁVEZ  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

INTRODUCCIÓN

**E**l rezago y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran gran parte de los habitantes de las comunidades indígenas en nuestro país, obedecen a muchas circunstancias de carácter social, económico y político. En este sentido, el presente documento tiene por objetivo abordar un elemento específico, que se considera fundamental, en el análisis de la situación de las comunidades indígenas: el de la importancia de la información y cómo ésta impacta a la construcción de ciudadanía de los habitantes de esas comunidades.

El presente documento está dividido en tres apartados. En el primero, desde una perspectiva teórica, se analizan los conceptos de *información* y *ciudadanía*, así como los aportes que se han desarrollado para vincularlos a la realidad de las comunidades indígenas. En el segundo, se hace

una contextualización de la situación económica, social y de desarrollo de las comunidades indígenas del país, con objeto de conocer cuál es la situación específica y cuál es el contexto en el que se insertan los preceptos enmarcados en el concepto de ciudadanía. En el tercer apartado se analiza un estudio de caso específico, relacionado con la comunidad de Tlalnepantla en el estado de Morelos, llevando a cabo, en un primer momento, una breve descripción etnográfica de la comunidad para, posteriormente, dar cuenta de la puesta en marcha de algunas políticas gubernamentales que no han ido acompañadas de una correcta información y retroalimentación por parte de los propios habitantes de la comunidad, lo que ha originado una serie de problemáticas que terminan afectando el desarrollo de la ciudadanía en esta realidad concreta. Finalmente, se dan algunos comentarios generales a manera de conclusión.

## CIUDADANÍA, INFORMACIÓN Y COMUNIDADES INDÍGENAS

El concepto de *ciudadanía* corrió durante mucho tiempo por las vías del precepto de la igualdad de los individuos que habitaban un territorio determinado. Esta igualdad se establecía en el reconocimiento tanto de derechos como de obligaciones a toda la población, sin importar otros aspectos fuera de la existencia misma de los individuos. Algunas concepciones teóricas han sido muy útiles en la identificación de ciertos aspectos que proporcionen el reconocimiento de un piso mínimo de igualdad ciudadana que deberían tener todas las personas (Marshall, 1997). En este sentido se ha reconocido en primer lugar un aspecto civil, vinculado con los derechos primarios de carácter individual relacionados con la libertad, la igualdad, la seguridad y el derecho

a la vida, así como el libre desplazamiento de las personas. Por otro lado se ha tomado en consideración un aspecto político relacionado con un ejercicio colectivo de algunos otros derechos individuales, tales como el derecho a la libre asociación y organización política y sindical, así como con el derecho a la participación política mediante el voto y a la posibilidad de ser votado. Finalmente se ha tomado en consideración un aspecto social vinculado con elementos de calidad de vida y bienestar social, tales como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y a la jubilación, entre otros (Vieira, 1998). Estos aspectos se incluyeron en una idea general de ciudadanía que tiene por objetivo el dotar de una igualdad mínima a todas las personas de una nación.

De igual forma, estos aspectos se quedan en una idea pasiva del ciudadano, donde éste sólo es el receptor de los derechos y obligado de su cumplimiento. Muchas propuestas han argumentado sobre las limitantes de este tipo de ciudadanía por no tomar en consideración un plano más activo de los ciudadanos (Correa & Noé, 1998; Dasí, 2005; Habermas, 1998; Kymlicka & Norman, 1997; Valente, 2000), relacionado con una participación e involucramiento constante de los individuos en el devenir de los asuntos públicos, más allá de la mera participación en los coyunturales procesos políticos de elección de representantes públicos.

Estos elementos se vieron rebasados por las posturas incluidas en las ideas de las “nuevas ciudadanía” (Lechner, 2000), en donde, más allá de la igualdad, se busca en primer lugar el reconocimiento a la diferencia, y a partir de esa diferencia a la capacidad de participación en la forma en que son atendidos los asuntos públicos. Es precisamente en este tipo de ciudadanía más participativa y activa en donde surge la importancia del concepto de *información*, pues para que la participación esté bien fundamentada, se nece-

sita de información y conocimiento que les permita a los ciudadanos la correcta articulación de sus ideas, posturas, necesidades y sugerencias de las formas en las que pueden ser atendidas. En este sentido se ha llegado a dejar de manifiesto la importancia del papel de, por ejemplo, la biblioteca pública, como espacio fundamental para el desarrollo de las capacidades ciudadanas, al ser por excelencia el lugar en donde se tiene acceso libre a información socialmente útil (Ríos, 2015).

Como grupos con “nuevas identidades” que han luchado por su visibilización, así como por su reconocimiento social se encuentran las mujeres, los jóvenes, las personas de la tercera edad, las personas con alguna discapacidad física, los grupos con diferentes gustos sexuales, así como las “minorías” raciales o culturales en las que se podría incluir a las comunidades indígenas.

En este sentido, relacionado directamente con la ciudadanía y las comunidades indígenas, se ha llegado a argumentar que “[...] para los pueblos indígenas, conquistar la plena ciudadanía en su propio país ha sido una carrera de obstáculos.” (Stavenhagen, 2011: 87). Estos obstáculos se han manifestado de muchas formas, y van desde los económicos, los sociales y los políticos hasta los de respeto a las formas particulares de visualización cognoscitiva y las formas de entender la vida. De igual forma, un elemento transversal en los diferentes tipos de problemáticas es el de la falta de acceso a información útil y pertinente a la realidad concreta con la que los indígenas pudieran tener mayor participación en los asuntos públicos de sus comunidades específicas, así como en las decisiones y rumbos de la nación. Al contrario de contar con esos canales de información y mecanismos de participación, su situación ha estado sujeta a las decisiones gubernamentales que muchas veces desconocen las

realidades y problemáticas concretas en donde se establecen los planes, programas y políticas para su atención. De igual forma, en muy pocas ocasiones se llevan a cabo procesos deliberativos que tengan por objetivo el escuchar los planteamientos de los indígenas, y todavía menos las ocasiones en que realmente se toman en consideración para la atención de sus asuntos públicos. Por lo tanto, es ampliamente comprensible la argumentación de que “[...] los indígenas han disfrutado desde hace un siglo los derechos civiles y políticos formales, pero con muchas restricciones en la práctica cotidiana.” (Stavenhagen, 2011: 96).

Tomando en consideración estas discusiones sobre la ciudadanía, la información y su situación a la realidad concreta de las comunidades indígenas del país, en el siguiente apartado se darán algunas cifras de la situación social y económica de esas mismas comunidades, con objeto de contextualizar la problemática y vincular de mejor forma el estudio de caso de la comunidad de Tlalnepantla, Morelos.

## CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

La situación de desigualdad, vulnerabilidad y rezago en la que viven la mayor parte de las comunidades indígenas del país, obedece a múltiples factores, que van desde los problemas de discriminación, hasta temas de dominación de una clase política y social sobre las “minorías étnicas”. En este sentido se ha llegado a argumentar que:

[...] los pueblos indios y sus propuestas actuales de autonomía y libre determinación siguen generando temor en la sociedad de la nación dominante, en gran medida, ocasionada por la falta de información adecuada sobre las necesidades e intereses de estas

## *Información y comunidades indígenas*

sociedades, mientras que, por otro lado, prevalece la discriminación y la exclusión de herencia colonial. (Gutiérrez, 2011: 61)

De lo anterior surge una problemática que se considera transversal en el análisis de la situación de las comunidades indígenas de nuestro país, que es la de los problemas de información.

La suma de estas problemáticas va generando una situación muy precaria en aspectos económicos y sociales de estas comunidades. Muestra de ello queda reflejada en los datos de los censos de población y vivienda que se llevan a cabo en el país. En este sentido se considera pertinente, para una contextualización general de la situación de las comunidades indígenas, abordar tres aspectos específicos y su nivel de desarrollo. Estos aspectos son la educación, el ingreso y el nivel de pobreza.

Entrando al tema de educación y de acuerdo con los datos del último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2010), y tomando en consideración el total de la población que cuenta con tres años o más, el 8.5% no registra ningún nivel de escolaridad, mientras que el 63.8% tiene completa la escolaridad básica (grado de secundaria), solamente el 14.4% cuenta con estudios medio-superiores, mientras que el 12.3% tiene estudios superiores. Estos datos tienden a profundizarse negativamente si se toma en consideración el tema de género y el específico tomado en consideración en este documento, es decir, el de si es indígena o no. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en este sentido, argumenta que la población indígena “[...] presenta niveles relativamente bajos de escolaridad, ya que apenas la cuarta parte tiene secundaria completa o educación media superior, en contraste con la

población en general, en la que poco más de la mitad ha cursado dichos niveles de escolaridad.” (CONEVAL, 2012: 17).

Por otro lado, en cuanto a ingreso se refiere, el mismo CONEVAL argumenta que la variable de precariedad del ingreso se considera como una de las características “[...] más dramáticas y particulares de la pobreza en los individuos con algún rasgo étnico [...]” (CONEVAL, 2012: 20), pues la falta o escasez de recursos monetarios tiende a aumentar entre las personas indígenas. En este mismo sentido ocho de cada diez indígenas tienen un ingreso por debajo de la línea mínima de bienestar, y lo anterior va disminuyendo “[...] conforme el grupo de referencia se parece más a la población no indígena.” (CONEVAL, 2012: 20). Lo anterior da muestras de que ni siquiera ese piso mínimo de igualdad enunciado en la primera definición de ciudadanía está mínimamente garantizado en nuestro país, pues el solo hecho de pertenecer a un determinado grupo étnico se traduce en desigualdades tan radicales como la del ingreso.

Finalmente, y de cierta forma vinculados con el tema del ingreso, los datos de los índices de pobreza muestran que tres de cada cuatro personas indígenas, así como siete de cada diez personas que habitan hogares indígenas, se encontraban en 2012 en situación de pobreza. Lo anterior arroja el porcentaje de que los indígenas superan en un 50% más de pobres, en relación con la población no indígena. Ahora bien, en relación con el tema de la extrema pobreza, el porcentaje es cinco veces mayor en las personas indígenas a las que no lo son, lo cual se traduce en un 38.0% de extremadamente pobres indígenas, contra un 7.9% no indígena. De igual forma, la situación de vulnerabilidad aumenta al ser o no ser indígena, pues seis de cada diez personas indígenas tienen por lo menos tres carencias

sociales, mientras que el porcentaje se reduce a una tercera parte para personas no indígenas (CONEVAL, 2012).

Todos estos datos dan muestra de que el tema del pluralismo en nuestro país se encuentra alejado de una idea relacionada con la riqueza multicultural de la nación, y se acerca más a una situación de desigualdad estructural en las que se encuentran las comunidades indígenas, por lo que se torna fundamental discutir sobre las condiciones sociales más justas que permitan reorientar el desarrollo del país (Olivé, 2011). Para contrastar estas ideas se desarrollará, en el siguiente apartado del documento, un estudio de caso para conocer el grado de información e involucramiento que tiene una comunidad, con raíces indígenas, en la formulación y gestión de políticas públicas que se han puesto en marcha en su territorio.

#### ESTUDIO DE CASO: INFORMACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LA COMUNIDAD EN LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS ELECTORAL Y MEDIOAMBIENTAL EN TLALNEPANTLA, MORELOS

En este apartado, se contrastarán los enunciados teóricos analizados previamente con un breve estudio de la situación en la implementación de políticas en una comunidad con raíces indígenas (nahuas), denominada Tlalnepantla, Morelos. Se abordará específicamente la implementación de dos políticas: 1) la política del sistema político electoral; y 2) la política del cuidado medio ambiental de la región en la que se inserta la comunidad. La implementación de ambas políticas no ha estado acompañada de una oportuna información a la comunidad destino, ni de un dialogo entre autoridades y la propia comunidad, lo que ha generado que

sus resultados no sean satisfactorios en términos de desarrollo local.

### **Breve descripción etnográfica de Tlalnepantla, Morelos**

El municipio de Tlalnepantla se ubica al norte del estado de Morelos y al sur de la Ciudad de México; está conformado política y administrativamente por Tlalnepantla como cabecera municipal, además de tres ayudantías municipales (El Pedregal, El Vigía y Colinas de San Nicolás) y tres fraccionamientos (Los Robles, El Calmil y Felipe Neri). El municipio se encuentra a una altura de 2,040 metros sobre el nivel del mar; su extensión territorial, 124.092 kilómetros<sup>2</sup>, ocupa el 2.5% del estado de Morelos. Colinda con las comunidades morelenses de Totolapan, Tlayacapan y Tepoztlán, así como con la delegación de Milpa Alta del Distrito Federal y con el municipio de Juchitepec del Estado de México.

Tlalnepantla es una comunidad que, en muchos aspectos, se guía por sus usos y costumbres; ejemplo de ello es la elección de sus diversos representantes. La mecánica de la elección de los nombramientos se realiza eligiendo previamente una terna, para posteriormente someterla a votación a mano alzada o plasmando su elección en un pizarrón (Rubio, 1997).

Como actividad económica, se desarrollaban diversas actividades agrícolas que principalmente estaban relacionadas con la satisfacción de las propias necesidades alimentarias de la comunidad. Los principales cultivos comerciales eran los del jitomate y la avena, así como una importante producción frutícola, en la que destacaba el cultivo del durazno y del aguacate. Sin embargo, su principal actividad económica estaba relacionada con la explotación forestal. Por cuestiones como lo emparentado entre los pueblos originarios

del sur de la Ciudad de México, en la década de los ochenta inició una nueva actividad agrícola fincada casi con exclusividad en la producción del nopal. Y ésta es, en la actualidad, la principal actividad económica de la comunidad, misma que ha desplazado e incluso ha desaparecido a las actividades económicas anteriores.

### **Cambio en el sistema político electoral**

Como se mencionó anteriormente la comunidad de Tlalnepantla está guiada por sus usos y costumbres, por lo que tradicionalmente, y con gran peso en la actualidad, todas las decisiones que afectan a la comunidad son tomadas por medio de los comités, juntas y faenas barriales, y posteriormente discutidas, votadas y resueltas en la asamblea comunal, con lo cual se conserva cierta autonomía política en cuanto a la toma de decisiones públicas y adoptando con ello una filosofía de que “[...] la decisión se toma por una mayoría y mala suerte para la minoría que se oponga.” (Varela, 1986: 55).

Sin embargo la comunidad se enfrentó, sin su consulta e información, a una dualidad en donde, además del poder ejercido por la comunidad por medio de las tradicionales formas de decisión tomadas en la asamblea comunal en el centro del poblado con voto directo, compitió con los parámetros establecidos por el entonces Instituto Estatal Electoral-Morelos (IEE-Morelos), relativos a la inscripción de candidatos por medio de partidos políticos, participación en comicios democráticos, votación universal de candidatos, etcétera.

La comunidad convivió armónicamente hasta el año 2003 con el sistema electoral, al registrar al candidato victorioso de la asamblea comunal en el Partido Revolucionario Insti-

tucional (PRI), el cual resultaba siempre ganador de los comicios, por lo que se cumplía con el trámite de inscripción de candidatos-partidos políticos a puestos de representación de cabeceras municipales establecido por el IEE-Morelos, a la vez que continuaban las tradicionales formas de elección de la comunidad.

Sin embargo en las elecciones del 2003, que tuvieron como contexto general el panorama político nacional con los resultados históricos de alternancia alcanzados en el 2000, en esta comunidad se vivió un proceso turbulento ya que diversos partidos políticos no respetaron la decisión generada en la asamblea comunal y registraron ante el IEE-Morelos a otros candidatos designados por los Comités Estatales de los propios partidos políticos, lo que derivó en que, por primera vez en la historia de la comunidad, no ganara el candidato elegido por usos y costumbres. Lo anterior, como predeciblemente se podría pensar, derivó en un conflicto mayúsculo que generó problemáticas en la estructura productiva, social y hasta familiar de la comunidad; y éstas llegaron a ser de tal magnitud que, durante el conflicto, fue cuando más se ha hablado de la comunidad tanto en la prensa como en la televisión.

### **Cambio en la política del cuidado medioambiental**

Tlalnepantla junto con los municipios de Huitzilac, Tepoztlán y Tetela del Volcán, todos ellos ubicados al norte del estado de Morelos, conforman una franja de bosque templado que corre de oriente a poniente, que inclusive rebasa las fronteras del estado para extenderse también en el Estado de México. Esta zona cuenta con especies de pino, encino y oyamel. Lo anterior ha ocasionado que, a partir de los años treinta del siglo pasado, la existencia de estos amplios bos-

ques, junto con el valor paisajístico que representan, fuera objeto de la implementación de políticas y regulaciones gubernamentales, sin que, de igual forma, se informara o se tomara en consideración a las comunidades afectadas.

Como políticas concretas llevadas a cabo para la protección ambiental de la región resaltan: 1) el decreto de 1936 relacionado con la creación del parque nacional “Lagunas de Zempoala”, localizado al noroccidente de los municipios de Huitzilac, Morelos y Ocuilan en el Estado de México; 2) en 1937 se decretó la creación del parque nacional “El Tepozteco”, que se extiende a lo largo del territorio del municipio de Tepoztlán; y 3) en 1988 estos dos parques quedaron fusionados por medio de un área de conservación más extensa, la cual se denominó el “Corredor Biológico Chichinautzin”, que, además de las comunidades antes mencionadas, comprendía territorios de otros municipios, como Cuernavaca, Yautepec, Jiutepec, Tlayacapan, Totolapan y Tlalnepantla.

Lo impactos de estas políticas, pero sobre todo la del Corredor Biológico Chichinautzin, en la cual se destinaron muchos recursos para la supervisión de las áreas protegidas, resultaron en una pérdida de identificación de los lugareños con el bosque, pues, según datos recabados en entrevistas directas, anteriormente existía una comunión entre los habitantes de la zona y el bosque, ya que lo sentían como suyo, como el lugar que debían de proteger porque, gracias a él, obtenían muchos recursos; sin embargo, con las políticas implementadas, perdieron el control de éste y lo vieron ya como algo ajeno que nos les pertenecía.

Como se puede apreciar en la implementación de estas dos políticas, no existió un proceso de información hacia los habitantes sobre las modificaciones y la importancia de éstas para los procesos políticos y para el cuidado medioam-

biental, respectivamente, sino que, por el contrario, su implementación estuvo lejos de tomar en consideración las perspectivas y los puntos de vista de la comunidad, por lo que en ambos casos los resultados, más que mejorar la situación de esta comunidad, ocasionaron conflictos que aún hoy impiden un desarrollo territorial más armónico.

## CONCLUSIONES

El concepto de *ciudadanía* ha transitado de una noción que hacía referencia casi con exclusividad a derechos y obligaciones de los individuos, dejando con ello una visión pasiva de los ciudadanos al ser principalmente sujetos receptores de dichos derechos, a una que en la actualidad se vincula con mayor fuerza a una forma de participar cotidianamente en los temas de interés colectivo.

Para que esa participación esté bien fundamentada es necesaria información para que se lleve de buena forma el proceso deliberativo entre los diferentes actores involucrados en una temática común. En este escenario, todas las voces resultarían necesarias para enriquecer el proceso de atención de problemáticas e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, lo anterior está lejos de formar parte de una cultura participativa de la ciudadana en la actualidad, y mucho más si se toman en consideración las desigualdades tan fuertes que existen entre los ciudadanos urbanos y rurales, máxime si se habla de comunidades rurales indígenas que, como se observó con el desarrollo del segundo apartado del presente documento, se encuentran contextualizadas por una situación permanente de vulnerabilidad, escasas y pobreza.

A la par de esa situación económica y social, las comunidades indígenas muy pocas veces son informadas y tomadas en consideración para la implementación de políticas que afectan directamente su forma de vida. Prueba de ello quedo de manifiesto con el desarrollo del caso de Tlalnepantla, Morelos, en donde las dos políticas analizadas (política electoral y política medioambiental) se implementaron más como imposiciones absolutamente externas a las realidades de las visiones y usos y costumbres de la propia comunidad. Los resultados de ambas políticas, como era de esperarse, redundaron en serias problemáticas que, aún en la actualidad, limitan el desarrollo de la comunidad analizada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), *La pobreza en la población indígena de México, 2012*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [en línea], [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBREZA\\_POBLACION\\_INDIGENA\\_2012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf)
- Correa, E.; Noé, M. (eds.) (1998), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile.
- Dasí, J. (2005), “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, *Ería*, 67, pp. 219–235.
- Gutiérrez, N. (2011), “El uso del pasado y del origen étnico en la construcción de la identidad política del pueblo indígena y la nación dominante”, en J. G. Baeza; M. G. Gómez; N. E. Ramón (eds.), *Pueblos indígenas: debates y perspectivas*, México, UNAM.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

***Sin información no hay cambio. Elementos de transformación...***

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010), *Censo de Población y Vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [en línea], <http://www.censo2010.org.mx/>
- Kymlicka, W.; Norman, W. (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Ágora*, 7, pp. 5-42.
- Lechner, N. (2000), “Nuevas ciudadanías”, *Revista de estudios sociales*, 5, pp. 25-31.
- Marshall, T. H. (1997), “Ciudadanía y clase social”, *Reis* (79), pp. 297-344.
- Olivé, L. (2011), “Diversidad cultural, exclusión y justicia social”, en J. G. Baeza; M. G. Gómez; N. E. Ramón (eds.), *Pueblos indígenas: debates y perspectivas* (pp. 107-123), México, UNAM.
- Ríos, J. (2015), “Información, bibliotecas y justicia social”, en J. Ríos; C. A. Ramírez (eds.), *La información y sus contextos en el cambio social* (pp. 365-373), México, IIBI / UNAM.
- Rubio, A. (1997), *Apuntes sobre las fiestas de mi pueblo, Tlalnepantla*, México, Dirección General de Culturas Populares, Unidad Regional Morelos.
- Stavenhagen, R. (2011), “México en el Bicentenario: la ciudadanía indígena a debate”, *Revista Andaluza de Antropología* (1), pp. 86-98.
- Valente, V. (2000), “Una reflexión feminista de la ciudadanía”, *Estudios feministas*, 8(2), p. 17.
- Varela, R. (1986), “Democracia emergente y estructuras de poder en el estado de Morelos”, *Nueva Antropología*, IX(31), pp. 49-62.
- Vieira, L. (1998), “Ciudadanía y control social”, en N. Cunill; L. C. Bresser (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 215-256), Buenos Aires, Paidós Ibérica [en línea], <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=610311>