

La participación de las comunidades rurales en la atención de la pandemia COVID-19 y sus implicaciones. El caso de los cercos sanitarios en Guerrero

The participation of rural communities to manage the COVID-19 pandemic and its implications. The case of sanitary fences in Guerrero

Zoila Román Espinal

Resumen

¿Cómo participa la ciudadanía residente en comunidades rurales para enfrentar la crisis sanitaria causada por la enfermedad COVID-19 y bajo qué mecanismos? El objetivo de este trabajo es analizar el caso de la comunidad rural de Almoloya, Guerrero, compuesta por 869 habitantes, que, a través de asambleas de participación, la ciudadanía decidió enfrentar la pandemia a través de la instalación de cercos sanitarios con cierre total de acceso a personas no residentes, del 22 de abril al 18 de agosto de 2020, periodo en el cual no se presentó ningún contagio, pero con diversos problemas entre los pobladores derivado del propio agotamiento que generó el cerco sanitario. Para la recolección de información se realizó observación participante, así como revisión documental de comunicados oficiales del gobierno municipal de Arcelia, Guerrero.

Palabras clave: participación ciudadana, asamblea, toma de decisiones, cerco sanitario por COVID-19, Almoloya

Abstract

How do citizens living in rural communities participate in managing the health crisis caused by the COVID-19 disease and under what mechanisms? The objective of this paper is to analyze the case of the rural community of Almoloya, Guerrero, with 869 population, which, through participation assemblies, the citizenship decided to manage the pandemic through the installation of sanitary fences with total closure of access to non-residents, from April 22 to August 18, 2020, a period in which there was no contagion, but with various problems among the population derived from the exhaustion caused by the health fence. For the collection of information, participant observation was carried out, as well as a documentary review of official communications from the municipal government of Arcelia, Guerrero.

22

Key words: citizen participation, assembly, decision-making, health fence for COVID-19, Almoloya

Introducción

¿Cómo participa la ciudadanía residente en comunidades rurales para enfrentar la crisis sanitaria causada por la enfermedad COVID-19?, ¿bajo qué mecanismos? El objetivo de este análisis es revisar cómo una comunidad rural decidió enfrentar la pandemia, a través del establecimiento de un cerco sanitario y cerrar el acceso a personas no residentes. Para la recolección de información se realizó observación participante en la comunidad de Almoloya, municipio de Arcelia, Guerrero, así como la revisión documental de comunicados oficiales, a partir del 22 de abril de 2020 cuando se realizó la primera asamblea, hasta el 18 de agosto que se decidió poner fin al cerco sanitario.

El trabajo se organiza a partir de los siguientes apartados: primero se establecen las definiciones y fundamentos de la participación ciudadana; en la segunda sección se analizan las características de las asambleas de las comisarías municipales y de los procesos de toma de decisiones mediante la participación ciudadana de la comunidad; enseguida se explica la metodología empleada para la realización del análisis; a continuación, se describe, de manera general el curso que tomó el gobierno municipal de Arcelia ante la pandemia y cómo esta situación afectó a las decisiones que después tomarían los ciudadanos de Almoloya y se describen los principales puntos acordados durante las cinco asambleas que se llevaron a cabo y las acciones implementadas como consecuencia de dichas decisiones; se concluye con una explicación acerca de los resultados y problemáticas que se derivaron de las decisiones tomadas,

Recibido: 2 de agosto de 2020

Aceptado: 16 de octubre de 2020

entre las que destacan, por un lado, que no haya habido un solo caso de COVID-19 y el surgimiento de conflictos internos dentro de la comunidad y con otros pueblos vecinos, resultado de los cerca de 4 meses que duró instalado el cerco sanitario.

La participación ciudadana y sus principales fundamentos

La participación ciudadana es una práctica esencial de los gobiernos democráticos, y, sin embargo, “proponer una definición implica, como en todo, hacerlo por diferenciación con temas parecidos o relacionados” (Canto, 2010: 26). En principio, la idea de participación “trasciende el ámbito electoral, es decir, a aquella que se presenta precisamente entre elecciones y que tiene la intención de influir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público” (Díaz y Ortiz, 2011: 363). Por su parte, se suele identificar a la participación ciudadana con mecanismos de democracia directa, como las establecidas en el año 2012 en México: “las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa popular” (Reveles, 2014), lo que se presta a una confusión “entre democracia directa y democracia participativa. En diversas constituciones se establece que la soberanía popular (fundamento de toda democracia) se ejerce habitualmente a través de los representantes electos y, en situaciones o sobre asuntos especiales, de manera directa a través de figuras como el plebiscito o el referéndum” (Canto, 2010: 26-27).

Para complejizar aún más el problema de su definición, como lo refieren Font *et al.*, “la recuperación del tema en las ciencias sociales no es menos clara. Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, “empowerment”, tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993)” (Font, *et al.*, 2000: 114), porque a ésta, más allá de su retórica, se le dotan de una serie de atributos y bondades que pueden contribuir al fortalecimiento democrático y a la solución de problemas públicos, como su fundamento ético y pedagógico que fomenta la cooperación, confianza, solidaridad, corresponsabilidad, inclusión, y por lo tanto, “se asume que el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es siempre deseable, y cuanto más intenso y más abarcador sea, mejor” (Díaz y Ortiz, 2011: 364); aun cuando existe una serie de bondades que se acreditan a la participación ciudadana (Canto, 2010); para propósitos de este trabajo, sobresalen aquellas relacionadas con el fortalecimiento de la identidad local y el sentido de pertenencia.

Bajo estos supuestos, coincidimos con Canto, quien observa que la participación ciudadana “es algo distinto de estos momentos o asuntos excepcionales” (Canto, 2010: 27), dado el carácter polisémico del término, sus funciones y propósito, así como la naturaleza y complejidad del contexto social, político, cultural y económico donde se desenvuelve.

Desde una acepción general, se entiende a la participación ciudadana como “el paso de la delegación simple del poder al ejercicio de la ciudadanía como poseedora de derechos” (Canto, 2014: 47), la cual, pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés, 2009b en Díaz y Ortiz, 2011: 363). De acuerdo con Ziccardi, “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales) (Ziccardi, 2010: 205); desde esta perspectiva, la participación ciudadana tiene como propósito que la ciudadanía tome decisiones acerca de asuntos que le afectan directamente en sus entornos cercanos. “Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (Font, *et al.*, 2000: 115).

En este sentido y derivado del propio objetivo de este trabajo, la idea de participación ciudadana se asocia con el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre temas que le atañen o le incumben. Asimismo, aunque la participación ciudadana se asocia con mecanismos de democracia participativa, nos interesa aquella participación que se origina en las comunidades rurales, de manera espontánea para abordar temas diversos, mediante convocatoria en asambleas ciudadanas.

Como lo plantea Canto, “la mayoría de los análisis ponen la atención sobre el aporte de la participación ciudadana a la democracia, pero no son muchos los que ven su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de la población cuya demanda habitualmente se presenta y reconoce como interés particular” (Canto, 2010: 49), o, en su defecto, para resolver problemáticas comunes, de personas que se reconocen en la cotidianidad y adquieren sentido de pertenencia por el beneficio común.

Es importante advertir, que se reconocen al menos tres fundamentos de la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas: “legales, ideológicos e instrumentales” (Ziccardi, 2010: 208). Los fundamentales legales parten de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en “los artículos 2, 3, 6, 8,

26 y 115 en los que se menciona la democracia como forma de vida” (Ziccardi, 2010: 208), así como en las leyes federales y estatales que de ellos emanan y que refieren a la participación ciudadana.

Por ejemplo, en lo concerniente al estado de Guerrero, entidad donde se ubica nuestro caso particular, La Ley de Participación Ciudadana del Estado libre y soberano de Guerrero, estipula nueve instrumentos de participación ciudadana: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Audiencia Pública; IX. Recorridos del Presidente Municipal; y, X. Asamblea Ciudadana (art. 3), aunque ninguno de estos mecanismos formales se corresponde con el tipo de participación ciudadana al que aludimos en este trabajo, porque se trata de mecanismos de participación informal; es decir, convocatorias cotidianas que realiza el comisario municipal a la población de Almoloya, para dar a conocer o consultar sobre temas que impactan directamente sobre la vida de sus habitantes, y que van desde la limpieza del panteón, pavimentación de alguna calle, de asuntos religiosos o hasta temas de suma importancia como el que revisamos en el artículo, sin que medie un reglamento o una disposición formal.

Derivado del desencanto de la democracia representativa, entre otras cosas por la relación clientelar entre gobernantes y gobernados, es que la participación ciudadana adquiere significado y encuentra su fundamento ideológico, “concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas” (Ziccardi, 2010, 209), no para sustituir, sino para formar parte complementaria de la participación política. Finalmente, “los fundamentos instrumentales hacen referencia principalmente a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia, a la adecuada definición de propiedades en situación de recursos escasos, a las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso social e impulso a la corresponsabilidad social” (Ziccardi, 2010: 211); por lo general, en las comunidades rurales, son las personas quienes brindan su apoyo a través de su mano de obra, prestación de servicios, diferentes tipos de cooperación, y otro tipo de actividades que ponen en práctica las decisiones que se toman mediante asambleas.

Además de las vías formales enunciadas, es posible encontrar otro tipo de mecanismos informales, pero altamente institucionalizados, que dan lugar a un tipo de participación ciudadana que logra decisiones y acciones relevantes para las comunidades en el espacio rural, a pesar de su mínima relevancia en los esquemas de participación ciudadana, se trata de las reuniones o asambleas convocadas por el comisario municipal.

Mientras que los mecanismos de participación ciudadana formales establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado libre y soberano de Guerrero son instrumentos que deberían operar, en la práctica no sucede de esta forma, ya que en la comunidad de Almoloya, la participación ciudadana se fundamenta mediante asambleas convocadas por el comisario, para decidir sobre diversos aspectos de la vida social, económica, cultural, religiosa y sanitaria.

24

Por la tanto las identidades y roles de la ciudadanía de esta comunidad rural para participar no se ubican en las reglas formales descritas en la normatividad sobre participación ciudadana, sino en referentes identitarios marcados por su sentido de pertenencia, que permite a los pobladores concebirse como actores legitimados para tomar decisiones sobre asuntos que les afectan directamente. Tener presente este tipo de estudios podría ayudarnos a contar con “pautas claras sobre cómo funciona en la realidad” (Christensen, *et al.*, 2007: 10), la participación ciudadana en espacios geográficamente pequeños y rurales, “con valores y normas construidos” (Christensen, *et al.*, 2007: 41) de su entorno social.

Las comisarías municipales

Actualmente el estado de Guerrero se integra por 81 municipios. El territorio municipal, para su gobierno interior, se divide en comisarías municipales, que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, tendrán como mínimo 1 000 habitantes e infraestructura para las funciones administrativas.

Las comisarías municipales son órganos de desconcentración territorial (art. 34) y administrativa, así como de “participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico” (art. 197).

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero contempla como principio de elección de comisarios la votación popular directa a través de mecanismos vecinales mediante sufragio de vecinos mayores de 18 años. Asimismo, se establece el sufragio por planilla integrada por un comisario propietario, un comisario suplente y dos vocales, y cuya planilla ganadora, protesta ante el cabildo.

Los comisarios municipales tienen quince atribuciones, entre las que destacan: ejercer vigilancia en materia de

salud pública, sobre todo entratándose de enfermedades infectocontagiosas y epidémicas (art. 200, V) y coordinar los trabajos de consulta popular y de participación de la comunidad en la ejecución de obras y prestación de servicios de beneficio colectivo (art. 200, VII).

Por sus características geográficas, territoriales, y el tamaño de la población, observamos que resultan espacios de oportunidad propicios para ejercer la participación ciudadana y tomar decisiones en asuntos públicos de incumbencia local.

La toma de decisiones mediante asambleas en la comunidad rural de Almoloya

En virtud de la referencia que se realiza en este trabajo sobre la comunidad, ésta se entiende como “un conjunto de personas que se ubican en un espacio geográfico determinado, que se concibe como unidad social, donde la interacción se da de manera intensa a partir de la atención a intereses comunes, lo que propicia la idea de crear conciencia de pertenencia entre sus miembros” (Serrano, 2005: 194 en Gallardo, 2008: 10). Por lo tanto, en la comunidad sobresalen aspectos relacionados con el sentido de pertenencia, cotidianidad y relaciones directas entre sus integrantes, sin dejar de reconocer la diversidad, la heterogeneidad y conflictos que se suscitan, bajo un espacio geográfico determinado. En este caso, se trata de una comunidad rural en virtud de “la densidad de población, la proporción de la población económicamente activa en el sector agrícola, cobertura vegetal, acceso a servicios, y grado de conectividad y comunicaciones, pequeña y homogénea” (FAO, 2019: 8).

La comunidad en la que se aborda como objeto de estudio es Almoloya, una de las localidades, con mayor número de pobladores que pertenece al municipio de Arcelia, Guerrero, con 869 habitantes (SEDESOL, 2013). Es importante destacar que los vecinos de, al menos 12 comunidades,¹ deben usar los accesos de entrada y salida de Almoloya para salir a otros lugares. Además de lo anterior, tiene las siguientes características: no hay presencia indígena, ni afroguerrerense, todos los pobladores hablan español, no hay presencia de seguridad pública, tampoco la hay en las 12 comunidades aledañas, por lo que no existe fuerza pública para que se obedezcan las normas, sino que tiene como base los valores entendidos y el sentido de pertenencia, que influye significativamente para que “los individuos se vean obligados a contribuir al bien comunitario y a respetar las decisiones comunes, así como el fortalecimiento de las capacidades organizativas de la misma” (Robles, 2005:195 en Gallardo, 2012); aunque, cuando es necesario, se recurre a la seguridad pública municipal.

“El Municipio de Arcelia, para su organización territorial y administrativa, está integrado por una cabecera municipal que es la ciudad de Arcelia, comisarías municipales y delegaciones rurales y urbanas, colonias, poblados, y ejidos” (Art. 14, Bando de Policía y Buen Gobierno, 2018-2021). Bajo esta normativa, la comunidad de Almoloya se constituye en una comisaría municipal.

Que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero establezca como atribución de los comisarios municipales la vigilancia en materia de salud pública, principalmente cuando se trata de enfermedades infectocontagiosas y epidémicas es de suma relevancia porque le reconoce, a estos órganos administrativos, la capacidad para el cuidado de asuntos relacionados con la salud, aunque no refiere específicamente a medidas sanitarias o de control de infecciones, porque escaparía al alcance de la propia comunidad, sí puede establecer estrategias tales como medidas de acceso restringido a la comunidad, de distanciamiento social, uso de cubrebocas, entre otros, para el caso de la COVID-19.

¿Cómo se lograría el establecimiento de estrategias de vigilancia en materia de salud pública y su obediencia en una comisaría? A pesar de que las asambleas y reuniones para la toma de decisiones de la comunidad de Almoloya, y en general de otras localidades, no son reconocidos formalmente como mecanismos de participación ciudadana, su importancia radica en que son estos los medios por los que se alcanzan decisiones y acciones que buscan atender problemas de la comunidad, como lo es la pandemia por la COVID-19.

En este sentido, en el presente trabajo se analizan los procesos de participación ciudadana y toma de decisiones a través de las asambleas y su importancia para la solución de problemas públicos como la gestión de la pandemia, sin la necesidad imperante de invocar las reglas que establecen en los mecanismos formales de participación ciudadana. Los procesos de toma de decisión y de participación ciudadana se realizan a través de asambleas convocadas por el comisario municipal, como ocurrió cuando se convocó a la ciudadanía para decidir las estrategias para gestionar el control de ingreso de personas a la comunidad y evitar contagios por COVID-19.

¹ Estas son: Ahuatepec, 214 hab., Las juntas, 23 hab., La Colonia Terrero Blanco, 77 hab., Las Cañitas, 9 hab., Tlanilpa, 18 hab., Ojo de Agua, 231 hab., Cerro Verde, 196 hab., Los limos, 37 hab., El potrillo, 32 hab., El veladero, 13 hab., Zitlaltengo, 173 hab. (SEDESOL, 2013).

El ejercicio de la ciudadanía en las asambleas no se restringe a un sector en particular, pues participan hombres y mujeres, con la misma voz y voto. En ellas se abordan temas de orden eclesiástico (fiestas patronales, cambio de mayordomo); sobre la gestión del agua potable (cambio y selección de comité, limpieza del depósito de agua, reparación de tuberías), para dar a conocer instrucciones que se dan desde el gobierno municipal, o bien, para abordar diversos temas que afectan directamente a la comunidad, como los contagios por COVID-19. Cabe señalar que “estos espacios comunes son muy importantes para la toma de decisiones, el intercambio de conocimientos y la reafirmación de la identidad. Todo está lleno de simbolismos, ritos, creencias y protocolos que contribuyen al sentido de pertenencia comunitario” (Gallardo, 2012, s/p).

Los espacios más importantes para las reuniones y toma de decisiones son la cancha de baloncesto y la comisaría, ambos son espacios públicos, donde se dirimen y se acuerdan decisiones.

Así, el comisario plantea la problemática, la ciudadanía discute y delibera, y a mano alzada se decide la solución. Se registra el acuerdo y, usualmente, se hace de conocimiento a toda la comunidad mediante un sistema de perifoneo, único mecanismo de comunicación de alcance general que se tiene, o bien, de voz en voz. Por lo tanto, “la importancia de la asamblea... radica en que es el espacio público para deliberar y asumir decisiones colectivas que pretenden el logro de beneficios comunes” (Gallardo, 2012, s/p).

Explicación metodológica

El siguiente trabajo se desarrolló mediante el estudio de caso único (Yin, 2018), concentrado en un solo caso, no representativo; es decir, en la participación ciudadana por medio de asambleas en la comunidad de Almoloya, Guerrero para decidir la estrategia a seguir para evitar los contagios por la COVID-19. Su selección y relevancia se justifica porque ante la presencia de una pandemia sanitaria, se intenta mostrar cómo en una comunidad rural, se pueden establecer mecanismos importantes de participación ciudadana no formales que inciden de manera importante en la contención del contagio, sin la pretensión de generalizar en otros casos.

La investigación de estudio de caso único, para este trabajo tiene como objetivo “obtener una comprensión cercana o profunda de un único caso, establecidos en sus contextos del mundo real. La cercanía tiene como objetivo producir una comprensión invaluable y profunda, es decir, una apreciación perspicaz del caso, con la esperanza de dar como resultado un nuevo aprendizaje sobre el comportamiento del mundo real y su significado (Yin, 2012: 4).

La técnica de obtención de datos o fuente de evidencias (Yin, 2018) utilizada fue la observación participante, entendida como el “proceso que faculta a los investigadores a aprender acerca de las actividades de las personas en estudio en el escenario natural a través de la observación y participando en sus actividades (Kawulich, 2005). En consecuencia, se realizó el seguimiento de las decisiones y acciones, desde que se acordó la decisión de establecer el cerco sanitario hasta la última asamblea que se llevó a cabo el 18 de agosto, fecha en la que se decidió quitar el cerco sanitario. Este registro se realizó mediante una bitácora, en donde se registró, además de lo dicho y acordado en las asambleas, los acontecimientos que ocurrían diariamente y que se comunicaban mediante el sistema de perifoneo de la comunidad.

26

Durante este lapso se convocaron cinco asambleas y se asistió a éstas, asimismo, se llevó registro de incidentes o problemáticas que surgieron y que se informaron a través del perifoneo. La primera y cuarta reunión se realizaron en la comisaría municipal, la segunda y tercera reunión en la cancha municipal, donde se invitó a toda la población; la última se realizó en la entrada a la comunidad y únicamente participaron el comisario y los hombres que participaron en el cerco sanitario. En dichas reuniones se registró una asistencia mayor a 50 personas, entre hombres y mujeres. Otro elemento importante para el estudio fue el seguimiento de los comunicados oficiales emitidos por el gobierno del estado de Guerrero y del gobierno municipal de Arcelia, así como información periodística relevante para el propósito del trabajo.

Los cierres de acceso en las localidades del Estado de Guerrero para evitar la propagación del COVID-19: situaciones y resultados

Derivado de la pandemia COVID-19, la Organización Mundial de la Salud (OMS), estableció 3 fases de propagación a partir del número y tipo de infectados. En México, la fase 1 dio inicio el 27 de febrero de 2020 con la importación de casos; el 24 de marzo de 2020 se declaró la fase 2, con la dispersión comunitaria; y, la fase 3 de la emergencia sanitaria, finalmente, llegó el 21 de abril de 2020, con un elevado brote de contagios comunitarios.

Con la entrada a la fase 2, el gobierno federal publicó el “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por

el virus SARS-CoV2 (COVID-19)” (DOF, 24/03/2020), por el que se establecieron diversas medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberían poner en práctica (art. 2) y dio inicio la Jornada Nacional de Sana Distancia, en las que se establecieron: 1. Medidas básicas de prevención, 2. Suspensión temporal de actividades no esenciales, 3. Reprogramación de eventos de concentración masiva; y, 4. Protección y cuidado de las personas adultas mayores. Dicha jornada concluyó el 01 de junio de 2020, aunque la emergencia sanitaria continúa.

Bajo estas medidas, se estipuló que las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)” (art. 1, segundo párrafo).

En este contexto, a nivel local, los estados y municipios y sus localidades dieron paso a diversas acciones con la finalidad de evitar el ingreso de contagios, incluso antes de que fuera declarada la fase 3. Específicamente en el estado de Guerrero, diversas localidades establecieron el “cierre de acceso a foráneos”, de otros municipios y/o estados. El caso que presentamos no es representativo de una población, pero ofrece evidencia de cómo acciones comunitarias en el ámbito local más pequeño del país: delegaciones o comisarías, pueden tener un serio impacto en el comportamiento de una crisis como la pandemia por COVID-19.

El viernes 17 de abril de 2020, 4 días antes de que el gobierno federal declarara la fase tres de la contingencia sanitaria, el gobierno estatal informaba que ya “sumaban 166 localidades de 68 municipios las que han sido cerradas como medida preventiva para evitar la propagación del virus” (Comunicado oficial, 17/04/2020).

El estado de Guerrero² se divide en 8 regiones,³ y la región Tierra Caliente está integrada por 9 municipios, de los cuales, 4 cerraron el acceso a personas foráneas, por lo que solo los residentes podían ingresar: Pungarabato, Arcelia, Ajuchitlán del Progreso y San Miguel Totolapan. Cabe advertir que dos de ellos tienen colindancias con dos entidades federativas. El municipio de Pungarabato, específicamente la cabecera municipal de Cd. Altamirano limita con el municipio de Riva Palacio, Michoacán, mientras que la comunidad de Palos Altos, perteneciente al municipio de Arcelia, colinda con la comunidad de Nuevo Copaltepec, del municipio de Tlatlaya, Estado de México. Por su parte, en el caso de Arcelia, el martes 07 de abril cerraron el acceso a su cabecera municipal, a toda la población foránea e incluso a los pobladores de la misma, por lo que nadie podía entrar ni salir. Mientras que en Pungarabato se cerró el acceso a la población no originaria del municipio.

Estos cierres generaron diversos problemas, puesto que, al tener colindancia con municipios de otros estados de la república, el gobierno municipal de Arcelia giró oficios a los gobiernos municipales colindantes del Estado de México, específicamente a Tlatlaya, para cerrar el paso a personas provenientes de dicha entidad, a pesar de que el intercambio comercial es fundamental para ambos municipios, del mismo modo existen personas que trabajan en Arcelia, pero que son residentes del Estado de México y viceversa.

Al respecto, el 09 de abril de 2020, el gobierno municipal emitió un comunicado en el que establecía un: “exhorto a nuestros paisanos que radican en otros estados de nuestro territorio nacional o en otros países, que tengan la intención de visitar la ciudad de Arcelia, se abstengan de hacerlo hasta nuevo aviso, ya que debido a la contingencia por la pandemia del Covid-19 (coronavirus) y para salvaguardar la salud de sus habitantes, no está permitido la entrada y salida a la ciudad” (Comunicado, 19/04/2020). Y, con la finalidad de restringir el acceso de los mexiquenses al estado de Guerrero por la localidad de Palos Altos, instalaron otro filtro sanitario el 14 de abril de 2020 por acuerdo del presidente municipal y el Consejo Municipal de Salud. Cabe señalar que la manera para comprobar la residencia, se solicitaba la credencial de elector que acreditara la vecindad.

Por otro lado, el 16 de abril, nueve días después de haber cerrado el acceso a la cabecera municipal, las autoridades de este municipio, a través de la dirección de salud y de elementos de seguridad, cerraron la carretera federal Iguala-Cd. Altamirano, a la altura de la comunidad de Almoloya, perteneciente a Arcelia. A pesar de que se afectaba a 8 municipios de la región Tierra Caliente, se impidió el paso a “vehículos, autobuses de transporte público y camiones repartidores de productos perecederos que transiten en ambos sentidos” (*Reforma*, 16/04/2020). Al siguiente día fue retirado, dado que las autoridades locales no tienen facultad para restringir o suspender el derecho humano a la libertad de tránsito consagrado en la Carta Magna.

Sin embargo, y a pesar de las medidas implementadas por este municipio en concreto, se debe señalar que el 06 de mayo de 2020 se reportó el primer caso por coronavirus y a partir de esa fecha, se contabilizan 115 casos confirmados como positivos hasta el 06 de noviembre de 2020, de acuerdo con datos otorgados por la Secretaría

² Con 81 municipios

³ Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, La Montaña, Norte y Tierra Caliente.

de Salud del estado de Guerrero, lo cual revela que el cerco sanitario no ha detenido el nivel de propagación por COVID-19 en este municipio, en todo caso, pudo haberlo mitigado, pero no frenado, pues hay un mes de diferencia entre el caso reportado y la instalación del cerco sanitario.

Cabe aclarar que los casos positivos se localizan únicamente en la cabecera municipal, y, por lo tanto, las localidades pertenecientes al municipio de Arcelia, se encuentran libres de contagios, incluida la comisaría de Almoloya, consecuencia de diferentes causas; no obstante, es posible encontrar cuatro razones que podrían explicar esta situación. La primera porque hasta el 27 de mayo de 2020, se mantuvo cerrado el acceso a la cabecera municipal, aun cuando se perteneciera al mismo municipio. Es decir, después de mes y medio, las localidades pertenecientes a Arcelia pudieron ingresar, pero con los siguientes requisitos: horario restringido de 8:00 a 12:00 hrs.; uso de cubrebocas obligatorio, máximo dos personas por vehículo, ingreso restringido para niños y adultos mayores. Aunque con el paso del tiempo estas medidas se han flexibilizado, se conserva el uso de cubrebocas de manera obligada para el ingreso a la cabecera municipal. La segunda razón que podría explicar zonas libres de contagios en las localidades o pueblos se debe a que la movilidad es menor dado que las actividades comerciales, se realizan, principalmente, en la cabecera, y, por lo tanto, aun cuando se pueda demostrar la residencia, los pobladores salen a otros municipios, e ingresan con mayor frecuencia. La tercera explicación que, consideramos, podría dar cuenta de la no existencia de contagios, obedece a la instalación de cercos sanitarios en estas poblaciones como el caso de la comunidad que documentamos; y, finalmente, otra explicación plausible es la baja densidad poblacional en la comunidad, que conlleva una mayor dispersión de la población, y que, por lo tanto, dificulta los contagios.

Primera asamblea. 22 de abril de 2020. Decisiones y acciones

El 22 de abril de 2020, el comisario municipal, convocó a una asamblea, para hacer de conocimiento a los pobladores que, en virtud de que habían cerrado el ingreso a la cabecera municipal a pobladores de otros municipios y Estados, la comunidad tenía que decidir si se adhería a esta política; es decir, cerrar también el acceso a Almoloya, so pena de tampoco entrar a la cabecera municipal. Después de escuchar voces a favor y en contra, se tomó la decisión con el levantamiento de mano para decidir la instalación del cerco sanitario, no hubo conteo formal, pero la mayoría decidió cerrar los accesos para Almoloya.

Esta decisión surtió efecto al siguiente día, y los hombres mayores de 18 años de la comunidad de Almoloya se organizaron en grupo de 8 para colocar un cerco sanitario. La única excepción fueron los adultos mayores o personas con problemas de salud. Se pidió a los residentes de la comunidad que tuvieran familiares en otras ciudades, les pidieran no venir, y tampoco se permitiría el acceso a personas que siendo residentes hubieran estado en otro lugar al momento de cerrar.

Aunque se reconoce que se viola el artículo 11 constitucional al impedir el libre tránsito, las personas consideran que dicha violación significa evitar contagios por COVID-19 y redunda en el bienestar general de la población. No son las leyes formales, no es la vía legal, sino el sentido de pertenencia, y las reglas informales que son propuestas, obedecidas y cumplidas.

Mediante la participación de la comunidad se decidió instalar el cerco sanitario con tres acuerdos principales: 1) no se permite el acceso a ninguna persona ajena a la comunidad, 2) personas que sean de Almoloya, o de las 12 localidades cuyo paso es esta comunidad, que, al momento de cerrarse el acceso, se encuentren fuera, no se les permite el ingreso, salvo los casos especiales, tales como personas enfermas, y 3) si se decide salir de la localidad, ya no se permite el regreso.

De esta manera del 23 de abril al 18 de agosto de 2020, se instaló el cerco sanitario con las siguientes características:

- No hubo empleo de la fuerza pública, dado que eran los ciudadanos (hombres) quienes resguardaban y controlaban el ingreso y salida a la comunidad.
- Para el ingreso y salida se pide como único requisito llevar el cubrebocas puesto.
- Se integraron por grupos de 7 y 8 hombres, que cubrían 6 horas. Participaron todos los hombres de la comunidad mayores de 18 años, excepto adultos mayores y personas con problemas de salud. En un principio fueron 25 grupos, después solo 22.
- El cerco sanitario estuvo activo día y noche con los horarios siguientes: 9:00-15:00 hrs., 15:00-21:00 hrs., 21:00-3:00 hrs., 3:00-9:00 hrs.
- En caso de salir, se debía regresar el mismo día, caso contrario se negaría el acceso.
- Se elaboró una bitácora de incidentes, así como de las personas que entraban y salían.
- No se pedía identificación, pues al ser lugares pequeños, todos los vecinos eran reconocidos.
- Se realizaron asambleas, cuando se reportaban incidentes graves, se daban a conocer al comisario, o en su defecto se informa a través del perifoneo.

Segunda asamblea. 17 de mayo de 2020. Problemas con las comunidades vecinas

A casi un mes de la instalación del cerco y a pesar de que se presentó desabasto de alimentos y encarecimientos de productos, el problema que suscitó la convocatoria a una asamblea a la población de Almoloya fue la autorización que otorgó el comisario municipal a personas de comunidades aledañas para salir y entrar a la comunidad.

De esta forma, la ciudadanía se reunió y el comisario les planteó que, ante la necesidad de salir de la comunidad por trabajo o por productos, se ponía a consideración continuar o cancelar el cerco. La asamblea también fue motivo para externar inconformidades y quejas. Finalmente, a mano alzada, se decidió continuar con el cerco, ya que se planteó que, un solo contagio, sería una cadena de ellas en la comunidad, por la cercanía que existe entre los pobladores. Los acuerdos fueron los siguientes:

- Continuar con el filtro sanitario por dos semanas más; es decir, del 17 al 31 de mayo de 2020, por lo que se le solicitó a la población respetar el acuerdo y respetar a los hombres que cuidan en el cerco.
- Que la autoridad responsable era el personal de vigilancia en turno, y no el comisario.
- Nadie podía entrar ni salir del pueblo. Tampoco se permitirá el ingreso y salida a las personas que pasaran por el pueblo de las comunidades circunvecinas.
- Quedaron exceptuados de esta restricción: ganaderos, enfermeros, y las personas que necesiten atención médica.
- Con la finalidad de proteger al personal que se encontraba en los filtros, así como al pueblo en general, se realizaría la sanitización de las personas que, con excepción, ingresaran a la comunidad.
- Para reforzar el filtro, el personal de vigilancia revisaría los vehículos para corroborar que, efectivamente, se cumpliera con lo solicitado con el permiso de salida e ingreso.
- Cualquier anomalía, incidencia o falta de respeto hacia estos acuerdos y hacia el personal que cuidaba, sería registrado por el personal de vigilancia en turno y se daría a conocer a la comunidad para tomar las medidas pertinentes.

Tercera asamblea. 19 de mayo de 2020. Agotamiento.

A pesar del establecimiento de los acuerdos, dos días después, el comisario volvió a convocar a una asamblea con carácter de urgente a toda la comunidad. Durante esta reunión el comisario hizo saber dos problemáticas principales: 1) ante la insistencia y amenazas por parte de los pobladores de las comunidades circunvecinas para salir e ingresar por Almoloya, se comunicaron con el presidente municipal, quien les autorizó el ingreso de nueva cuenta; y 2) Por los constantes insultos, falta de respeto y violación a los acuerdos, los hombres ya no deseaban continuar con el cerco. En consecuencia, el comisario municipal propuso ya no continuar con esta medida.

Aquí es importante señalar que, a pesar de estas dos problemáticas, la población, planteó continuar con el cerco, y, quien tuviera la voluntad de continuar con su participación, así lo hiciera, así como redefinir los acuerdos, entre ellos, permitir el acceso a las personas de las comunidades circunvecinas, solicitándoles utilizar a la comunidad de Almoloya solo de paso. La voluntad de continuar con el cerco era tal, que la población consideró, durante la asamblea que, para obligar al cumplimiento de los acuerdos, se cerrara el acceso con un carro, arena, tubos, o piedras; sin embargo, y en virtud de las excepciones, estas medidas quedaron descartadas. Una vez sometido a votación, la población decidió continuar con el cierre de acceso a la comunidad. Antes de la convocatoria de la última asamblea, el 27 de mayo de 2020, se abrió el acceso a la cabecera municipal para los pobladores de Almoloya en un horario de 8:00 a las 12:00 hrs.

29

Cuarta asamblea. 28 de junio de 2020. Continúan los problemas

En esta asamblea, el comisario municipal convocó a la población para que decidiera sobre la cancelación o continuidad del cerco sanitario, y, a pesar de las quejas y los constantes problemas, la población aprobó mantenerlo. Consideramos que esta decisión se debió a tres razones, principalmente: 1) los residentes de Almoloya se enteraron de los contagios que padecieron sus familiares que viven en otros municipios, estados o países, y esta situación les puede haber generado temor; y por lo tanto, confiaron en que el cierre de acceso podía contribuir a evitarlo; 2) Que la cabecera municipal mantuviera el cerco sanitario e impedía el paso a residentes de otros municipios; 3) Que les permitía mantener su cotidianidad sin el uso de cubrebocas y sin la sana distancia.

Última asamblea. Fin del cerco

En virtud de diversos acontecimientos y problemáticas que se suscitaron, el cerco fue retirado el 18 de agosto de 2020. En esta ocasión, no se convocó a la población para decidir sobre la continuidad del mismo, pues el comisario municipal únicamente realizó la convocatoria a los hombres que participaban como cuidadores del cerco sanitario. La principal razón obedeció a que los pobladores que se habían quedado varados en otros lugares exigían el ingreso a la comunidad, así como sus familiares residentes en la comunidad. A su vez, porque en la cabecera municipal se había retirado el filtro instalado desde el 10 de agosto; es decir, 8 días antes.

Sin embargo, con el retiro del cerco sanitario, las autoridades municipales exhortaron a la población a usar el cubrebocas y evitar actividades deportivas en grupo, por lo que personal de seguridad pública haría visitas esporádicas a la comunidad.

A modo de conclusión. Resultados y observaciones

Desde que inició la instalación del cerco sanitario, se desarrollaron cinco asambleas, en las que se evidenció la participación ciudadana y el interés que existió para atender la problemática de la pandemia por COVID-19. La participación ciudadana no se generó mediante mecanismos formales, pues la convocatoria se realizó cuando existía la necesidad o la urgencia. La población asistió, discutió, estableció sus puntos y argumentos, sometieron a votación las decisiones, se deliberó y actuó con las instalaciones y mantenimiento de cercos sanitarios.

La segunda y tercera reunión, llevadas a cabo los días 17 y 19 de mayo fueron convocadas por el comisario municipal, en virtud del desacato respecto de los acuerdos y medidas establecidas. Los hombres de la comunidad, quienes son encargados del cerco, aludieron, además, amenazas y falta de respeto, por parte de algunos vecinos de la comunidad. No obstante, en ambas asambleas, la ciudadanía que asistió a la reunión respaldó a los hombres para que se continuara con el cerco sanitario. El 28 de junio se convocó la cuarta asamblea, con la finalidad de decidir si se mantenía de manera indefinida el cerco o se abría el acceso a todas las personas; la población votó por mantener el cerco, ya que, a pesar de que se puede salir a la cabecera municipal o incluso a otros municipios, se evitaba que personas ajenas a la localidad, o en su defecto personas que son residentes pero que estaban en otros estados o incluso en otro país, ingresaran a Almoloya, y pudieran generar riesgos en la población. Finalmente, el cerco fue retirado el 18 de agosto de 2020, con una duración de casi cuatro meses por decisión de las personas que participaron en los cercos sanitarios en conjunto con el comisario municipal.

El resultado más importante como consecuencia de las medidas establecidas con la participación ciudadana mediante asambleas es que, se han evitado, hasta ahora, casos de COVID-19 en la comunidad, y en las 12 localidades aledañas. Esta situación es de suma importancia, dado que no se cuenta con la suficiente infraestructura hospitalaria en la región Tierra Caliente para la atención de casos, pues el hospital de Coyuca de Catalán, que es el encargado de la atención de enfermos por Covid-19. En este sentido, estudios de esta naturaleza cobran relevancia por la carencia de infraestructura hospitalaria en las comunidades rurales para la atención de casos por Covid-19, en las que la acción de la comunidad a través de estrategias como el establecimiento de cercos sanitarios evidenció la importancia de la toma de decisiones de la población mediante asambleas ciudadanas.

En general, los pobladores han sido persuadidos a través de los comentarios y pláticas que surgen en las asambleas y no por personal de salud del gobierno municipal, estatal o federal, de la importancia que enviste evitar a toda costa el arribo de la enfermedad, puesto que, un solo caso, llevaría a una ola de contagios en la comunidad.

30

A su vez, diversas medidas que ha adoptado el gobierno municipal para la cabecera han sido replicadas en la comunidad, como el uso de cubrebocas en los establecimientos para vendedores y clientes, así como la suspensión de actividades deportivas y recreativas; sin embargo, en estas comunidades, no es común el uso de cubrebocas, ni la sana distancia, pues se “confió” en la seguridad que podía ofrecer el cerco sanitario.

Bibliografía

Bando de Policía y Buen Gobierno de Arcelia, Guerrero. 2018-2021, en <http://www.aytoarceliagro2018-2021.com/wp-content/uploads/2019/06/BANDO-DE-POLIC%C3%8DA-Y-BUEN-GOBIERNO.pdf> [Consultado el 01 de agosto de 2020]

Canto, Manuel. 2010. “Introducción”, en Manuel Canto (comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas, México, BBAPdf/Siglo Veintiuno editores, pp. 17-55.

Canto, Manuel. 2014. “Gobernanza y sociedad. Los gobiernos locales en un mundo globalizado, Rc et Ratio, año 5, núm. 8, pp. 39-51.

Comunicado oficial. 17/04/2020. Reitera Héctor Astudillo llamado a la población a reducir movilidad para evitar contagios por COVID-19, en <http://guerrero.gob.mx/2020/04/reitera-hector-astudillo-llamado-a-la-poblacion-a-reducir-movilidad-para-evitar-contagios-por-covid-19/> [Consultado el 25 de julio de 2020]

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo. 1997. Ley Orgánica del municipio libre del estado de Guerrero, México

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, G. y Røvik, A. 2007. *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth, United Kingdom and United States*, Routledge

Díaz, Ana y Ángeles Ortiz. 2011. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado, en Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (coord.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Font, Joan *et al.* 2000. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de Ensayos del CLAD. *Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, CLAD, pp. 113-140.

Gallardo, Enrique David. 2008. *Política social y vida comunitaria. Efectos del programa Oportunidades en dos comunidades mazatecas de Oaxaca (2000-2006)*, Tesis de maestría, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Gallardo, Enrique David. 2012. “Lo publico en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México”, *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 11, núm. 31, pp. 169-182.

Gobierno del Estado de Guerrero. 06/2020. Reconoce el subsecretario López Gatell al gobernador por la coordinación con la Federación para ampliar capacidad hospitalaria en la entidad, en <http://guerrero.gob.mx/2020/06/reconoce-el-subsecretario-lopez-gatell-al-gobernador-por-la-coordinacion-con-la-federacion-para-ampliar-capacidad-hospitalaria-en-la-entidad/> [Consultado el 28 de julio de 2020]

Gobierno del Estado de Guerrero. 28/07/2020. Municipios COVID-19 casos positivos y defunciones, Secretaría de Salud, en <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2020/05/Corte-por-municipio-al-5-de-noviembre.pdf> [Consultado el 06 de noviembre de 2020]

Kawulich, Bárbara B. 2005. “La observación participante como método de recolección de datos”, *Forum Qualitative Social Research*, vol. 6, núm. 2.

Guerrero, Jesús. 2020. “Cierran vía en Guerrero por Covid-19”, *Reforma*, 16 de abril.

Revels, Francisco. 2014. “Sistema electoral mexicano: evolución, situación actual y perspectivas”, *Revista Rc et Ratio*, año 5, núm. 9, pp. 50-67.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2013. Catálogo de localidades, en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=12&mun=007> [Consultado el 31 de julio de 2020]

Yin, Robert. 2012. *Applications of case Study Research*, United Kingdom, SAGE, Tercera Edición.

Yin, Robert. 2018. *Case study research and applications. Design and methods*, California. SAGE.

Ziccardi, Alicia. 2010. “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Manuel Canto (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, BBAPdf/Siglo Veintiuno editores, pp. 205-221.

Zoila Román Espinal es candidata a Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Cuajimalpa. Maestra en Administración Pública y Gobierno por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, desde 2008.