



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“REMUNICIPALIZACIÓN Y LUCHAS POR LA  
CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS EN MÉXICO EN  
LA COYUNTURA ZAPATISTA (1994 – 2010)”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE**

**DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PRESENTA:**

**RUBY ARACELY BURGUETE CAL Y MAYOR**

**DIRECTORA DE TESIS:**

**DRA. NATIVIDAD GUTIERREZ CHONG**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**COMITÉ TUTOR:**

**DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**DR. HÉCTOR DÍAZ-POLANCO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN  
ANTROPOLOGIA SOCIAL**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“REMUNICIPALIZACIÓN Y LUCHAS POR LA CREACIÓN DE  
NUEVOS MUNICIPIOS EN MÉXICO EN LA COYUNTURA  
ZAPATISTA (1994 – 2010)”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PRESENTA:**

**RUBY ARACELY BURGUETE CAL Y MAYOR**

**DIRECTORA DE TESIS:**

**DRA. NATIVIDAD GUTIERREZ CHONG**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**COMITÉ TUTOR:**

**DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**DR. HÉCTOR DÍAZ-POLANCO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

**DR. SERGIO SARMIENTO SILVA**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM**

**DRA. MAYA LORENA PÉREZ RUIZ**

**INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA**

## Contenido

RESUMEN .....	1
AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
Preguntas, objetivos e hipótesis .....	6
Estrategia metodológica .....	19
Justificación de la investigación .....	25
Estructura del documento.....	29
I.- MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL. MUNICIPIO, MOVIMIENTO INDIGENA Y REMUNICIPALIZACIÓN AUTONÓMICA .....	35
I.1.- Pueblos indígenas y municipio: una relación colonial, apropiación y resignificación .	37
I.2.- Autonomía: una categoría política para la descolonización .....	42
I.3.- La emergencia indígena y el planteamiento autonómico.....	48
I.4.- El Movimiento Indígena Autonómico (MIA) en México.....	55
I.5.- La remunicipalización: una lucha autonómica.....	67
I.5.1.- El “derecho a la remunicipalización” en los Acuerdos de San Andrés.....	68
I.5.2.- La remunicipalización autonómica .....	74
I.5.3- El estigma de la “remunicipalización contrainsurgente” .....	81
II.- NUEVOS MUNICIPIOS EN MEXICO EN LA COYUNTURA 1994-2010 EN LOS ESTADOS PROTAGONISTAS.....	87
II.1.- Tlaxcala: 16 nuevos municipios y 400 presidencias municipales auxiliares en una coyuntura explosiva .....	88
II.2.- Remunicipalización y movimiento indígena autonómico en Guerrero .....	103
II.3.- Veracruz: de la municipalización vertical a la remunicipalización autonómica.....	138
II.4.- Luchas por un municipio indígena y autónomo en Michoacán .....	171
II. 5.- Nuevos municipios en Puebla como solución a viejos y nuevos problemas .....	202
II. 6.- Estado de México: nuevos municipios funcionales al interés gubernamental.....	228
II.7.- Jalisco: de la “euforia legislativa” a los “candados legislativos” .....	247
III.- REMUNICIPALIZACIÓN EN CHIAPAS: UNA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE Y ANTI AUTONÓMICA .....	265
III.1.- La municipalización en Chiapas: una historia accidentada.....	267
III.2.-Remunicipalización en Chiapas en la coyuntura del levantamiento armado (1994-2010) .....	271

Momento 1.- La primera remunicipalización fallida. Remunicipalización como respuesta gubernamental al conflicto armado (1994) .....	273
Momento 2.- Intento de remunicipalización en el terreno. La primera acción gubernamental unilateral (1994) .....	278
Momento 3.- Resonancias rebeldes e insurgencia municipalista (1994-1995) .....	281
Momento 4.- Emergencia indígena: el surgimiento del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) .....	283
Momento 5.- Declaratoria de municipios y regiones autónomas de facto CEOIC-RAP (12 de octubre de 1994).....	288
Momento 6.- Declaratoria de municipios rebeldes zapatistas .....	294
(9-19 de diciembre de 1994) .....	294
Momento7.- La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996) ...	300
Momento 8.- La segunda remunicipalización fallida (1996) .....	303
Momento 9.- Tercer intento frustrado de remunicipalización (1997).....	306
Momento 10.- Declaratorias de Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ)..	311
Momento 11.- Disputas en el territorio entre “la autonomía civil” y “la autonomía militar zapatista” (1997-1998).....	314
Momento 12.- Desmantelamiento de municipios autónomos: la remunicipalización como estrategia gubernamental contrainsurgente y anti autonómica (1998-1999) .....	319
Momento 13.- La ofensiva de remunicipalización unilateral de Roberto Albores (1998-1999) .....	323
Momento 14.- La remunicipalización consumada: los siete nuevos municipios.....	331
(Julio de 1999) .....	331
Momento 15.- La remunicipalización impugnada (1999) .....	333
Momento 16.- El segundo y tercer “paquete” de nuevos municipios: la oferta inconclusa de la remunicipalización (1999) .....	336
Momento 17.- La cancelación del programa de remunicipalización (2000).....	340
Momento 18.- La remunicipalización en Chiapas ¿un expediente abierto?.....	342
IV.- CONCLUSIONES.....	349
ANEXOS .....	358
LISTA DE ACRÓNIMOS .....	364
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS .....	368
FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y DIGITALES .....	415
DECRETOS.....	426

## RESUMEN

Esta tesis ofrece una mirada de conjunto a los procesos de creación de nuevos municipios en México, en el marco de luchas sociales en el periodo 1994-2010. La emergencia del movimiento indígena autonómico en México (1990) y el levantamiento armado del EZLN (1994), alimentaron sentimientos soberanistas que se manifestaron en luchas de pequeños poblados indígenas y no indígenas, urbanos y rurales, que irrumpieron en distintas regiones del país, alimentados por la aspiración del autogobierno municipal. Medio centenar de nuevos municipios se crean en el periodo, modificando las tendencias conservadoras que le precedieron. Los actores sociales que pugnaban por la municipalización de sus localidades, acudieron a la movilización social; al discurso, prácticas y emblemas zapatistas, recurriendo al uso de pasa montañas o declaratorias de “ayuntamientos paralelos”, como herramientas para presionar a los poderes ejecutivo y legislativo de sus entidades federativas, y de esta forma obtener el decreto de municipalización.

Adicionalmente, la investigación de tesis documenta las luchas por la remunicipalización desde la perspectiva de los pueblos y las organizaciones indígenas en distintas regiones de México, desde donde se construían nuevos paradigmas para reformar a la institución municipal, dirigido hacia el diseño de un “municipio indígena” y un “municipio autónomo”; construyendo una perspectiva de “remunicipalización autonómica”, que desarrollaron organizaciones que hacían parte del Movimiento Indígena Autonómico en México, intentando hacer valer el “derecho a la remunicipalización” que quedó incorporado en los Acuerdos de San Andrés (1996).

Esta investigación analiza y pone de relieve un momento luminoso del EZLN y del movimiento indígena autonómico en sus luchas por la materialización de los derechos de libre determinación y autonomía, y puede ser visto como un balance a 20 años de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. De igual forma se contribuye a hacer visible las luchas por nuevos municipios en poblados urbanos y no indígenas en México, como resonancias de las revueltas autonómicas y emancipadoras del movimiento indígena y zapatista, más allá de las fronteras chiapanecas.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecer en el largo recorrido por el que transitó esta tesis será un acto ingrato al no detallarlas una por una. Años atrás muchas personas e instituciones dieron cobijo y apoyaron de diversas maneras al acopio y sistematización de la información. Valga decir que la producción de conocimiento no responde a resultados individuales; siempre estarán allí presentes los debates y comentarios de amigos, colegas y camaradas, que en distintos momentos conversamos alrededor de los temas de los que se ocupa esta tesis. Estando agradecida por todo ello.

Haciendo esta salvedad, mi primer reconocimiento será siempre para mis hijos Kalax y Camilo, y mi hija Karmen.

El segundo agradecimiento es para nuestras instituciones, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que primero como becaria y luego como investigadora, hicieron posible que yo realizara la primera parte del acopio de la información que aquí se documenta. En segundo lugar a mi institución en donde laboro, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), espacio generoso en donde he podido pulir letra por letra, las páginas de esta tesis.

Finalmente y no menos importante, un gran agradecimiento a mi directora, la Dra. Natividad Gutiérrez Chong por su acompañamiento y orientaciones que dieron luz a la versión final. Agradezco de igual forma a la Dra. Alicia Ziccardi; al Dr. Héctor Díaz-Polanco; al Dr. Sergio Sarmiento y a la Dra. Maya Lorena Pérez Ruiz, sus comentarios para que este documento lograra mayor coherencia.

A todas y todos, gracias.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación de tesis titulada “Remunicipalización y luchas por la creación de nuevos municipios en México en la coyuntura zapatista (1994-2010)”, ofrece resultados de una investigación que se ocupó de hacer visible un corto periodo de tiempo que se caracteriza por un incremento significativo en el número de municipios creados en México, alcanzando una cifra de 53. Antes de esta fecha la formación de municipios había estado contenida y crecía de manera moderada. Después de 1994 irrumpió una ola de reclamos en barrios, ejidos y pequeños poblados, urbanos y rurales, en distintas regiones de México que pugnaban por elevar a sus localidades al rango municipal. La emergencia de estas aspiraciones puede comprenderse como un fenómeno de época inscrito en una coyuntura que se crea con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (1994), al que Raúl Zibechi (2007) le ha llamado “clima emancipatorio”.

En algunos casos no era la primera vez que la demanda municipalista emergía, pero antes de esta coyuntura su logro solía resolverse mediante acciones de gestoría y relaciones corporativas, de personas notables del poblado que dirigían su petición hacia hombres ubicados en posiciones de decisión en los poderes ejecutivo y legislativo. Este procedimiento de gestión cambió drásticamente en los años noventa y primeros del nuevo siglo XXI: lograr el autogobierno municipal se planteó como un reclamo, como una demanda social impulsada por actores movilizados, que modificaron sus estrategias de lucha al recurrir a manifestaciones de protesta en las calles, ejerciendo presión a las autoridades, consiguiendo, a veces, que éstos accedieran a la exigencia municipalizadora.

Es distintivo al periodo que se estudia el cambio de estrategias de los promotores de la municipalización, surgen nuevos sujetos desde la sociedad civil que se organizan para tales propósitos, configurando una acción colectiva (Tilly, 2000), que se movilizó en luchas locales, algunas veces siendo parte orgánica de movimientos sociales (como el movimiento indígena) o bien articulados de manera simbólica con el EZLN al hacer visibles los emblemas políticos de los rebeldes armados. Caracteriza a este periodo el “repertorio de confrontación” que usaron los demandantes, al manifestarse de manera contenciosa, ya no por medio de una petición, sino como exigencia frente a los gobernadores y legisladores que emitirían el decreto de creación (Martínez et al., 2005).

En esta coyuntura poblados pequeños interpelan a sus cabeceras y lo hicieron mediante protestas emitiendo discursos en una gramática autonómica y emancipadora.

¿Qué motivaciones impulsaron a los pequeños poblados a realizar cambios en sus repertorios de acción colectiva, pasando de la gestión a la protesta? ¿Qué motivos condujeron a los poderes ejecutivo y legislativo a emitir un decreto de creación de un nuevo municipio, cuando antes se habían resistido?

En esta tesis se sostiene que nuevos municipios surgen porque se presenta una particular coyuntura que se apertura con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que modifica el entorno político en remotas localidades del país. La gramática autonómica y emancipadora se convierte en “recursos exteriores” al que recurren los actores sociales para presionar a los poderes ejecutivo y legislativo. Los demandantes movilizaron el miedo y temor de las elites políticas para lograr un decreto municipalizador, creándose una Estructura de Oportunidad Política (EOP) (Tarrow, 2004; Trejo, 2004).

La presunción que orientó esta investigación es que la configuración de un discurso autonómico y emancipador que enunciaban el movimiento indígena autonómico mexicano y el EZLN, y su amplia difusión, alimentaron sentimientos soberanistas, materializados en aspiraciones de libre determinación, autonomía y autogobierno, abriendo una coyuntura de movilizaciones por nuevos municipios a nivel nacional, logrando que medio centenar fueran creados.

En las regiones indígenas la lucha por nuevos municipios adquirió otras connotaciones: comunidades, ejidos y poblados indígenas pugnaron por elevar de rango a su poblado como una estrategia para la materialización del derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno en su territorio, interpretando el “derecho a la remunicipalización”, que había quedado escrito en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996). Organizaciones del movimiento indígena, particularmente de los estados de Guerrero y Michoacán desplegaron esfuerzos relevantes para avanzar en la municipalización de su territorio, al mismo tiempo que desarrollaban planteamientos teóricos y políticos configurando una propuesta particular a la que he llamado como “remunicipalización autonómica”.

Pero mientras esos planteamientos autonómicos y emancipadores recorrían el país como consecuencia de un inesperado impacto del levantamiento armado; en Chiapas las cosas eran diferentes. El gobierno federal y del estado implementó una política de “remunicipalización” (creación de municipios) en territorio de influencia de los rebeldes armados con un propósito contrainsurgente y anti autonómico. En respuesta, el EZLN rechazó la política de creación de municipios en la entidad chiapaneca, y no la apoyó como legítima reivindicación indígena autonómica, creándose el “estigma a la remunicipalización”, que tuvo consecuencias a nivel nacional y en las negociaciones de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. De tal forma que cuando el gobierno federal y del estado elaboró las propuestas de reforma del artículo segundo constitucional (2001), excluyeron el reconocimiento “a la remunicipalización” como “un derecho indígena”, tal y como había quedado establecido en los Acuerdos de San Andrés, y como inicialmente estaba incorporado en los primeros borradores de la reforma; perdiendo progresivamente esta reivindicación, apoyo político. Pese al estigma de “la remunicipalización contrainsurgente”, las luchas por nuevos municipios se expandieron en el país, logrando resultados.

La coyuntura de este ciclo de ampliación de la malla municipal en México que inició en 1994, concluye en 2010, cuando el EZLN deja de ser percibido como una amenaza para las élites en los estados del país por lo que dejaron de sentir miedo y temor por la expansión zapatista; cuando el impacto mediático de los rebeldes chiapanecos bajó en intensidad, y cuando frente a la ampliación de las demandas por nuevos municipios, los gobiernos de las entidades federativas intervinieron para bloquearlas, introduciendo reformas constitucionales dirigidas a aumentar los requisitos para su consecución; de forma tal que los pequeños poblados ya no pudieran cumplirlos. En ese contexto y con esas medidas, se cerró el ciclo de creación de nuevos municipios del periodo 1994-2010.

Frente a la clausura de la coyuntura y el agotamiento del miedo como un recurso exterior que usaban actores emergentes a favor de la remunicipalización, se cancela la Estructura de la Oportunidad Política (EOP) (Tarrow, 2004; Tilly, 1978). Al cerrarse el “clima emancipatorio”, los poblados volvieron a gestionar solos, por su cuenta, otra vez bajo relaciones clientelares. Al cerrarse la coyuntura cambiaron el discurso de la exigencia autonómica y emancipadora, hacia otro que apelaba a la pobreza y a la exclusión, como razones que lo justificaban; al mismo tiempo que el número de municipios creados disminuyó drásticamente.

Pese a las nuevas condiciones y a la clausura del ciclo, la demanda por nuevos municipios no ha concluido en México. Otras aspiraciones de municipalización surgen, pero ahora con nuevos discursos y en otros contextos, sobre todo en las regiones costeras (como el Caribe Mexicano) y fronterizas (principalmente en el norte del país), por lo que la aspiración por la municipalización de territorios sigue siendo un expediente abierto. Sin embargo, este nuevo ciclo ya no es motivo de interés de esta tesis; sino que queda pendiente como tema de investigación para futuras investigaciones.

### **Preguntas, objetivos e hipótesis**

¿Por qué irrumpen las luchas por nuevos municipios en distintas regiones del país al concluir el siglo XX? ¿Cuál es la particularidad y trayectoria histórica de la formación de la malla municipal en los estados en donde la demanda y la propuesta de remunicipalización irrumpieron? Y, ¿Quiénes fueron los actores de la remunicipalización y en qué gramáticas y repertorios enmarcaban sus demandas?

Esta investigación tiene como objetivo general documentar un momento específico de creación de nuevos municipios en ocho entidades federativas (Tlaxcala; Guerrero; Veracruz; Michoacán; Puebla; Jalisco; Estado de México y Chiapas) en el periodo 1994-2010, cuando se crean 53 municipios, superando de manera significativa la tendencia que le precedió. Me propongo comprender las razones, los motivos y el contexto por el cual en esas entidades, irrumpen luchas por la municipalización de territorios y por qué, algunos poblados fueron elevados a rango municipal, mientras que en otros no lo consiguieron. En este orden de preocupaciones, esta tesis se propuso seis objetivos particulares:

El primero, tiene como propósito documentar luchas sociales por la creación de nuevos municipios y los procesos de municipalización, en ocho entidades federativas: Tlaxcala; Guerrero; Veracruz; Michoacán; Puebla; Jalisco; Estado de México y Chiapas.

El segundo objetivo se propone identificar las resonancias de las luchas indígenas y zapatista en las gramáticas autonómicas y emancipadoras en lugares remotos, motivando a los habitantes, indígenas y no indígenas de poblados del país, a constituirse como nuevos sujetos que impulsarían luchas por la consecución de nuevos municipios, sin que tuvieran organicidad con el movimiento indígena y zapatista; pero que recibían

su influencia en un contexto amplio de un “clima emancipatorio” que se diseminó por el territorio nacional, expresado en el repertorio de la acción colectiva de nuevos actores que surgen en la puja por lograr elevar a rango municipal a sus poblados. Es decir identificar por qué surgen; cuál es la estructura de oportunidades políticas para su irrupción; de qué formas se movilizan; cómo se organizan, cómo disputan, así como conocer los marcos cognitivos de enunciación de sus demandas.

El tercer objetivo es comprender las motivaciones que condujeron a los poderes ejecutivo y legislativo a emitir, en algunos casos, un decreto para la formación de una nueva jurisdicción municipal, en un momento de presiones de parte de los ciudadanos que emulaban el repertorio de lucha política del EZLN, como el uso de pasamontañas y el establecimiento de gobiernos paralelos, fuera del territorio chiapaneco. Incluso en algunas entidades (como el Estado de México y Veracruz), el poder ejecutivo aprovechó el fenómeno épocal que a nivel nacional estaba a favor de la municipalización, para dar nacimiento a nuevas jurisdicciones municipales que respondían a su propia agenda.

El cuarto objetivo particular se propuso conocer luchas por la remunicipalización en regiones indígenas del país y la construcción de propuestas de reformas orientadas hacia el rediseño del Estado, que caracterizaron a las formulaciones que desplegaron organizaciones que hacían parte del Movimiento Indígena Autónimo (MIA), como una variante específica de éste, configurando propuestas alrededor de una “remunicipalización autonómica”, desplegada desde las organizaciones indígenas de Guerrero y Michoacán. Estas y otras organizaciones indígenas, interpretaron e hicieron valer a su favor el “reconocimiento a la remunicipalización” que quedó contenido dentro de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996), para ser reconocido en regiones indígenas del país.

El quinto objetivo se plantea analizar el proceso de “remunicipalización” en Chiapas como resultado de la implementación de una política del mismo nombre impulsado por el gobierno federal y del estado de Chiapas, dirigido al EZLN, así como la importancia que tuvo “la remunicipalización” en las alianzas y rupturas del EZLN con las organizaciones campesino-indígenas chiapanecas y sus consecuencias en el diálogo de paz.

El sexto objetivo particular se propone hacer visible una tensión que surge entre la posición del EZLN de rechazo a “la remunicipalización” por el carácter

contrainsurgente y anti autonómico de la misma al implementarse en Chiapas como una respuesta al conflicto armado; lo que tuvo como consecuencia la configuración de un estigma a la “remunicipalización contrainsurgente”, lo que se tradujo en poca aceptación para que el “derecho a la remunicipalización” quedara reconocido dentro del artículo segundo constitucional en 2001.

En esta exploración parto de la hipótesis de que fue la gramática de la autonomía y la emancipación, como referentes políticos ideológicos del movimiento indígena autonómico y del EZLN, lo que produjo los vínculos simbólicos que hicieron detonar a nivel nacional una gigantesca acción colectiva soberanista que condujo a cuestionar y en algunos casos modificar la organización político-territorial de las entidades federativas. La gramática autonómica y el ejemplo zapatista aportaron discursos y prácticas que los actores que luchaban por nuevos municipios en distintas regiones del país hicieron suyas, las incorporaron a su repertorio de acción colectiva y crearon, sin saberlo, la coyuntura que aquí se analiza. Al mismo tiempo que la gramática autonómica contenía el reclamo de comunidades para materializar el derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno.

Para tomar el pulso de estos cambios, conviene recordar que la malla municipal en México tal y como la conocemos en nuestros días quedó definida en el siglo XIX: pocos municipios se crearon después, excepto en la última década del siglo XX (Bataillon, 1979). De los 2,440 municipios existentes en 2010, únicamente 176 se formaron entre 1929 y 2010, el resto, es decir 2, 264, fueron constituidos antes de 1930, lo que da cuenta que el tejido municipal ha crecido de manera moderada, aunque hay momentos en que ésta se acelera, como ocurre en la coyuntura que aquí se estudia.

No obstante, al observar las cifras de manera desagregada por décadas, el comportamiento es heterogéneo. Llama la atención su incremento en los años treinta que llega a 41 municipios, pero que en los años siguientes comienza a descender, disminuyendo a 27 en los cuarenta y a 20 en los cincuenta. Un estancamiento se produjo entre los años 1960 a 1980. En la década de los sesenta fueron 11, y 14 en los setenta. En los ochenta se desciende aún más, llegando a un número de diez. Luego en los noventa del siglo XX se erigen 40, y 13 más en la primera década del siglo XXI hasta cerrar ese periodo con un total de 53. Esta cifra se integra con 6 municipios creados entre 1990 y 1993; otros 47 entre 1994 y 2005 y uno más en 2008. Número que es superior a la suma

de las cuatro décadas que le antecedió, que alcanzó únicamente 52, entre los años cincuenta a ochenta.

La década 1994-2005 es la de mayor crecimiento en el periodo de análisis (ver gráfico número 1; ver cuadro número 1). Los años noventa se caracterizan por un aumento en las aspiraciones por erigir nuevos ayuntamientos: más de medio centenar de poblados pugnaban por su municipalización en ese periodo (Blancas, 2013).

Como puede verse en la figura número uno, después de los años treinta se observa una tendencia de descenso, que se pronuncia en la segunda mitad del siglo XX. En los años treinta el número de municipios formados había sido significativo (41 creados), pero comienza a descender: 27, en los cuarenta; 20, en los cincuenta y, entre las décadas de 1960 a 1980 el número se reduce a una decena, en promedio.

Esta tendencia de estabilidad sufre un duro golpe de timón y su número aumenta de manera dramática a 53 municipios constituidos en dos décadas, la de los noventa del siglo XX y la primera del siglo XXI (Ver figura número 1)

Figura Número 1.- Nuevos municipios creados en México por década 1930-2010



Elaboró: Aracely Burguete con información de Noé Blancas (2013)

¿Por qué se crean esos nuevos municipios? ¿En qué regiones del país se constituyeron? ¿Qué demandas los movilizaron? ¿Qué acciones colectivas se desplegaron desde los poblados para lograr el rango municipal? ¿Qué razones motivaron a los poderes ejecutivo y legislativo para la aprobación de los decretos de creación? Estas preguntas guían esta investigación de tesis,

Al desagregar las cifras durante el periodo 1990-1999 se desvelan tendencias que conviene poner de relieve. Como puede verse en la figura número 2, siguiente, el mayor número de municipios formados durante este periodo ocurre en el tramo entre 1994 y 1997. En el año 1990 un único municipio se había erigido; dos en 1991; uno en 1992 y dos en 1993.

Estos números comienzan a crecer progresivamente: tres en 1994, aumentando dramáticamente en 1995 a diez y siete. Tres fueron constituidos en 1996 y 1997; uno en 1998 y siete en 1999. En este periodo se crean en total cuarenta. Pero esta tendencia ya no logra sostenerse en la siguiente década -entre 2000 y 2010. El año dos mil comienza con un único municipio y se mantiene con altibajos, hasta casi diluirse al concluir la primera década del siglo XXI, cerrando, junto con ello, el fenómeno que aquí se estudia. En este periodo se crean únicamente 13 nuevos municipios. En total fueron 53 los municipios constituidos entre 1990 y 2010 (ver anexo, cuadro número 1).

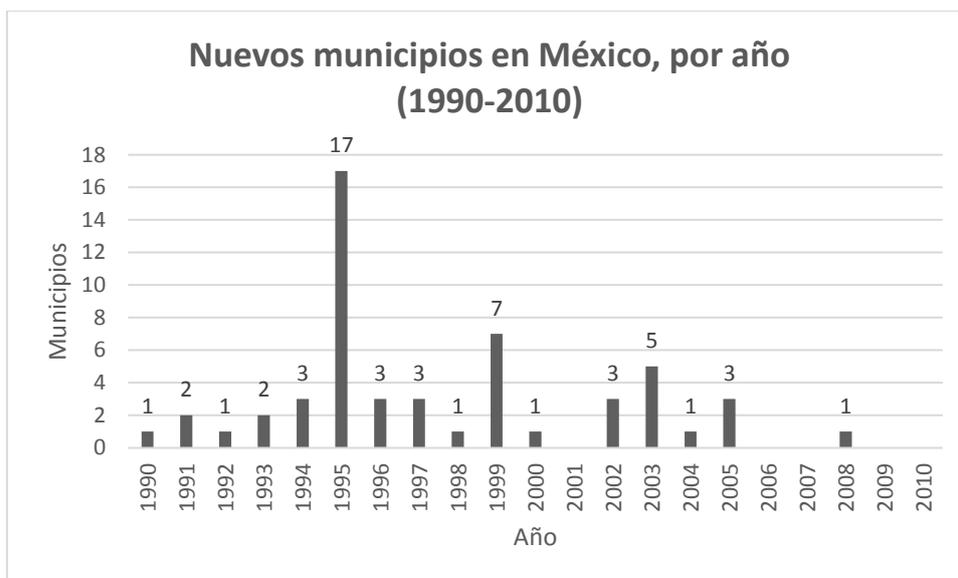
En el gráfico número dos podemos observar que fue en 2008 cuando el último municipio del periodo fue creado. Pero tal descenso de cifras no debe suponerse que ha sido por falta de demanda, sino por cambios en los factores que lo facilitaron; en particular modificaciones en el entorno político que desincentivaron la acción colectiva, disminuyendo la beligerancia y el uso del miedo y el temor como recursos exteriores, ante el debilitamiento de la presencia zapatista en los medios de comunicación, modificando la Estructura de Oportunidad Política (Tarrow, 2004), que caracterizó a la coyuntura.

El decrecimiento es contundente, no obstante, visto en conjunto, el periodo 2000-2010 contiene la inercia de las luchas autonómicas de los años que le precedieron (la década de los noventa) alcanzando a crearse 13 ayuntamientos. (Ver figura número 2).

En el desarrollo del capitulado se expondrán las causas que motivaron a actores locales en ocho estados del país, a movilizarse por lograr erigir en municipio a sus poblados; así como los contextos histórico-político-territoriales en cada entidad

federativa, que nos permitirán comprender por qué en algunos estados si se materializan los nuevos municipios; por qué en otros lugares no y, por qué su crecimiento se contiene al entrar el segundo lustro de la primera década del siglo XXI (ver figura número 2).

Figura Núm. 2.- Nuevos municipios en México, por año (1990-2010)



Elaboró: Aracely Burguete con información de INAFED, 2011.

La creación de nuevos municipios en México en el periodo 1990-2010 no se produjo en todas las entidades ¿Cuáles fueron los estados protagonistas de la municipalización? De un total de 32 estados en el país únicamente catorce (el 43 por ciento), han sido las entidades federativas que dieron lugar a modificar sus fronteras internas: Tlaxcala (16); Chiapas (7); Guerrero (6) Veracruz (5); México (4); Campeche (3); Zacatecas (2); Aguas Calientes (2); Quintana Roo (2); San Luis Potosí (2); Sonora (2); Baja California Sur (1); Baja California (1); y, Jalisco (1). Es decir, del total nacional, en 18 estados (57 por ciento) de las entidades del país, no se crearon municipios en el periodo 1990-2010 (ver cuadro número 1, Anexo 1).

La municipalización del país en el periodo que se documenta responde a un patrón de “municipios por goteo”, es decir, que un decreto crea únicamente un municipio; lo que puede estar dando cuenta que su erección responde a la contingencia, a la presión, a la necesidad de hacerlo y no a la planeación o resultado de una política pública.

Son pocos los municipios que han nacido por dupla o más de dos, en un solo decreto; de los que fueron erigidos en dupla se registra en los estados de Aguas Calientes: El Llano y San Francisco tuvieron su origen como municipios por el decreto del 1 de enero de 1991; lo mismo ocurrió en San Luís Potosí: un decreto de fecha 2 de diciembre de 1994 da nacimiento a los municipios de El Naranjo de Carlos Sarabia y Matlapa. Mientras que en Sonora el decreto de fecha 27 de diciembre de 1996 ordena la creación de los municipios de Benito Juárez y San Ignacio Río Muerto; mientras que el 15 de diciembre de 2005 se crean los municipios de Santiago Sochiapan y Santa María de la Paz, en Veracruz<sup>1</sup>.

Únicamente Tlaxcala y Chiapas han creado municipios “por paquete”, el primero es el estado que más municipios decretó en el periodo de estudio: 16, en 1995 y, como veremos páginas adelante, esta medida responde a la resonancia del levantamiento armado zapatista. No deja de sorprender que siendo una entidad de tamaño reducido<sup>2</sup> haya sufrido tan profundo cambio territorial. En Chiapas por su parte, se crearon siete en julio de 1999<sup>3</sup> en la coyuntura del contexto del conflicto armado; de cuyo proceso me ocupó en la segunda parte de esta tesis.

Hay entidades en donde el número de municipios constituidos ha sido significativo, pero se han creado de manera discontinua. Así tenemos que en Campeche se hacen nacer tres municipios, en momentos diferentes: Escárcega en julio de 1990; Calakmul en enero de 1997 y Candelaria en junio de 1998. En esta misma tendencia se inscribe el estado de Veracruz: en diciembre de 1996 se emite el decreto que eleva a rango municipal a Carlos A. Carrillo; mientras que en 1997 nacen los municipios de Uxpanapa y Tatahuicapan, por sendos decretos emitidos en enero y marzo, respectivamente.

En Guerrero, seis nuevos municipios se forman entre los años noventa y la primera década del siglo XXI: Acatepec (23 de marzo de 1993); Marquelia (15 de junio de 2002);

---

<sup>1</sup> Fuente: INAFED, “Los últimos municipios creados”, 2011, en Elocal, Secretaría de Gobernación. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados). Consultado el 24 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> Con una extensión de 3,991 km<sup>2</sup>, apenas el doble del Distrito Federal, con 1, 485 Km<sup>2</sup>; que cabe 62 veces dentro del estado más grande México, Chihuahua, con 247, 455 Km<sup>2</sup>. Disponible en INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tlax/territorio/default.aspx?tema=me&e=29>. Consultado en septiembre de 2011.

<sup>3</sup> Chiapas tiene una extensión de 73,289 Kms<sup>2</sup>. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/territorio/default.aspx?tema=me&e=07>. Consultado en septiembre de 2011.

Cochoapa el Grande (13 de junio de 2003); José Joaquín Herrera (13 de junio de 2003); Juchitán (5 de marzo de 2004), e Ilatenco (el 25 de noviembre de 2005).

Zacatecas por su parte crea dos municipios, el primero, Troncoso, justo en el primer día del año del nuevo siglo y el segundo Santa María de la Paz, cuatro años después, el 1 de enero de 2005. En Quintana Roo se erige Solidaridad Playa del Carmen el 28 de julio de 1993; pero quince años después se verá fragmentado cuando el 19 de mayo de 2008 se produce una secesión para dar lugar al municipio de Tulum. En este mismo orden en el Estado de México, se crean los municipios de Valle de Chalco Solidaridad (9 de noviembre de 1994), el primer día del año 2002 se emite el decreto de creación de los municipios Luvianos y San José del Rincón y Santa María Tonalitla el 25 de julio de 2003.

Otros estados han erigido únicamente un municipio en el periodo de análisis. En Baja California Sur surge el municipio de Loreto, en agosto de 1992; y en Baja California, el de Playas de Rosario, en julio de 1995. Finalmente, el estado de Jalisco, ha creado un único municipio, el de San Ignacio Cerro Gordo por decreto del 2003 (INAFED, 2011).

Si dividimos el periodo de 1990 a 2010 observamos que entre 1990 y 1993 se crearon seis municipios que significan el 11 % del total del periodo, estos municipios se constituyeron en los estados de Aguas Calientes (2); Baja California (1), Baja California Sur (1); Quintana Roo (1); y Guerrero (1). Algunos de estos (como el municipio de Acatepec en Guerrero) ya se inscriben en luchas políticas autonómicas que precedió y alimentó al movimiento indígena autonómico, incorporando la demanda de municipalización desde una perspectiva de descolonización política indígena (Rodríguez, 2007), como hemos de dar cuenta en la sección correspondiente a esta entidad federativa, páginas adelante.

En el segundo corte entre los años de 1994 y 1999 se erigen 34 nuevos municipios que significan el 63 por ciento, en los estados de México (1); San Luis Potosí (2); Tlaxcala (16); Baja California (1); Sonora (2); Campeche (2); Veracruz (3) y Chiapas (7); es decir un total de 6.8 municipios en promedio por año. Este es en el momento cúspide tanto de la lucha política nacional que se articuló alrededor del EZLN como de la curva más alta del proceso de municipalización. Mientras, el resto los otros 14 municipios, se crearon entre 2000 y 2008, es decir 1.75 municipios en promedio por año; lo que significa el 23 por ciento del universo. Estos se crearon en los estados de Zacatecas (2); Veracruz (2);

México (3); Quintana Roo (1); Guerrero (5) y Jalisco (1). El cuarto y último segmento corresponde al periodo 2009-2010, en donde ningún nuevo municipio fue formado; ello pese a la creciente demanda nacional entonces existente en el país.

Las cifras dan cuenta de una relación directa entre el momento preciso en que se produce el levantamiento armado del EZLN, con los procesos de remunicipalización, en particular en el periodo 1994-1999, cuando se crea el 63 por ciento del total del periodo. Es un momento de efervescencia social y de un despliegue fuerte del momento indígena a nivel nacional; es también el momento de expansión del imaginario rebelde en la sociedad en un “clima emancipatorio”.

Después del año 2000 el número de nuevos municipios comienza a disminuir, con excepción de Guerrero en donde un nuevo gobernador, René Juárez Cisneros, implementó una política a favor de la remunicipalización como veremos en la sección correspondiente a esta entidad, mientras que a nivel nacional ocurre un estancamiento.

Al ir cerrando la primera década del siglo XXI, que es al mismo tiempo el final del periodo que aquí se analiza, el EZLN disminuye su beligerancia y su presencia a nivel nacional; también el movimiento indígena autonómico se debilita; al mismo tiempo se produce una reforma política (2006) que conduce a la alternancia política con el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) al poder (2000), diversificando y, finalmente, despolitizando las luchas indígenas, al abrirse la vía electoral como el terreno de la disputa regulada por el poder. En esta nueva coyuntura los partidos políticos; los poderes ejecutivo y legislativo en los estados pierden interés, y por lo tanto capacidad de respuesta frente a la agenda del EZLN y del movimiento indígena, clausurando el ciclo que se documenta.

¿Qué incentivos ofrece la institución municipal en la última década del siglo XX, de forma tal que son numerosos los actores de pequeñas localidades que se movilizan por lograr el rango municipal? Responder a esta pregunta requiere explorar muchas respuestas. Noé Blancas (2013) afirma que la aspiración por nuevos municipios responde a los incentivos que resultan de cambios en las políticas públicas de descentralización y en particular del nuevo lugar que la institución municipal tiene en ellas.

Para hacer comprensible su argumento desagrega su análisis en tres fases del proceso de municipalización en el país, que son coherentes con la creciente importancia

de la institución municipal. En su perspectiva el “campo municipal” contiene diversos capitales (en términos de Pierre Bourdieu) que atraen a distintos actores, incluyendo a los que están en la lucha social, de lo que resulta que las organizaciones sociales también han orientado sus esfuerzos hacia la consecución de esos capitales con los que se busca dar respuesta a las expectativas de progreso, así como a problemas de pobreza y exclusión social. Se alimenta de las expectativas que abren las políticas de descentralización, que trasladaron recursos y responsabilidades de la federación a los estados y municipios dentro de la lógica de la gobernabilidad. Se hace visible la importancia del municipio en la política social con los nuevos roles asignados como resultado de reformas en materia hacendaria (Martínez, 1998), sobre todo después del año 2001 cuando se realizó un proceso de descentralización fiscal que consistió principalmente en la desconcentración administrativa del gasto (Mandujano, 2011). Arranca con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, la cual le otorgó mayores capacidades recaudatorias a los municipios al permitirles cobrar el impuesto predial (Ziccardi, 2003; Boehm, 1987, Rodríguez, 2010); incremento relacionado con el impulso que se dio a los fondos de la política social municipal que fueron progresivamente desconcentrados para su ejercicio en los municipios (Guillén, 2005). En 1998 se creó el ramo 33 de aportaciones para los municipios, es entonces que empiezan a fluir con mayor abundancia los apoyos financieros.

Hubo además, otras razones que alentaron la lucha por los nuevos municipios. Hirineo Martínez Barragán, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (2007) en la introducción al libro colectivo que coordinan, ofrecen otras respuestas. En su perspectiva las demandas por la municipalización se inscriben en un contexto de transformaciones hacia la democratización a nivel nacional, en una coyuntura de transición a la democracia en contra del partido dominante, antecedidas por las luchas municipalistas de años anteriores (Martínez y Ziccardi, 1988), resignificadas en las nuevas realidades.

En este mismo sentido, Carlos Rodríguez (2007) al estudiar las aspiraciones de municipalización en Guerrero identifica que éstas hacen parte de las batallas por la democracia y por el cambio político que se abría al pluralismo político en la entidad. En regiones campesinas e indígenas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba en manos de los caciques; por lo que en gran medida las luchas por los nuevos municipios se alimentaban de sentimientos democráticos y buscaban desmontar relaciones de poder.

Un nuevo municipio abría las puertas a mejorar la participación política a un mayor acceso a la toma de decisiones y era una vía factible para acercarse al poder. El autor pone de relieve las particularidades de las aspiraciones municipalistas en las regiones indígenas, imaginadas a partir de criterios históricos y culturales como una forma de apropiación del territorio y de la capacidad de darle dirección a sus procesos sociales.

Luis Ramírez (2007:302) por su parte, observa estos mismos cruces de variables para comprender las demandas por nuevos municipios en México en los años noventa y primeros años del nuevo siglo XXI, en regiones indígenas. Evalúa que estas iniciativas constituyen un punto de convergencia entre las luchas municipalistas y las étnicas. Aunque las raíces de esas demandas suelen ser mucho más antiguas, recibieron un impulso importante cuando diversas comunidades indígenas participaron en luchas del municipalismo mexicano, sobre todo a finales de los setenta, al sumarse a algunas acciones de lo que se dio en llamar “la insurgencia municipal”.

Algunas organizaciones étnicas y sociales revaloraron al municipio como un espacio para el desarrollo democrático y posteriormente al articularse con el movimiento indígena autonómico nacional. Con la agenda de los derechos autonómicos se produjo una nueva articulación: “Así en algunos casos y lugares (en otros no), convergió ‘la lucha por la democracia con la lucha por la autonomía’, como producto de los ecos de la insurgencia municipal de los setenta-ochenta, la insurgencia electoral nacional del 88 y el alzamiento zapatista del 94.”. “El 94’ (abunda el autor) no fue el inicio, sino un impulso clave para el agrupamiento y reposicionamiento de estas demandas”.

Los autores citados coinciden en poner de relieve el largo aliento de las luchas municipalistas, perspectivas que comparto en esta investigación; pero ninguno de esos estudios se ocupa en preguntarse y comprender por qué algunos poblados si lograron obtener el rango municipal y por qué otros no.

Esta investigación de tesis busca dar respuesta a esta pregunta. Los objetivos de la investigación no se limitaron a conocer únicamente las razones que movilizaron a los actores locales por la conquista de municipios, sino también intento responder a la pregunta ¿Por qué las elites locales, los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades en donde se crearon los 53 nuevos municipios en el periodo de estudio, accedieron a emitir un decreto en el periodo 1994-2010, sí antes se habían resistido a hacerlo? ¿Qué fue lo que les compelió a tomar esa decisión?

Tengo la presunción que en algunas regiones del país “el miedo” fue usado por los actores movilizados para presionar al poder ejecutivo y legislativo en el cumplimiento de sus exigencias (Trejo, 2004). La gramática autonómica y emancipadora y el uso de emblemas zapatistas (como el uso de pasa montañas y la declaratoria de ayuntamientos de facto) como parte del repertorio de la acción colectiva, distingue a esta coyuntura específica en la lucha por nuevos municipios, de los otros momentos históricos anteriores que le sucedieron a estas aspiraciones.

La resonancia rebelde estimuló a las luchas por la municipalización y presionó a los gobiernos a que cedieran, ante el temor de la expansión del conflicto armado a sus territorios estatales. Dicho en términos de Raúl Zibechi (2007) el “clima emancipatorio” alcanzó hasta regiones remotas del país en luchas por el autogobierno. Pequeños poblados en donde antes no había una tradición de lucha social, los habitantes ávidos por lograr su autogobierno, salieron a las calles, al mismo tiempo que los ejidos, barrios y comunidades indígenas desafiaron a sus cabeceras municipales, dando nuevos sentidos al reclamo de derechos de libre determinación y autonomía, construyendo nuevos discursos y acciones, a los Raquel Gutiérrez ha llamado como la “gramática de emancipación” para referirse a los discursos de luchas antagonistas y en resistencia (Gutiérrez, s/f).

Antes de 1990 el discurso contencioso no era frecuente en el reclamo municipalista, sino que la ruta a seguir era el trámite corporativo de los hombres del PRI que ocupaban los espacios de poder del Estado. Como he de dar cuenta en el capitulado de la tesis, después de 1994, en distintas regiones del país, indígenas y no indígenas; urbanas y rurales, irrumpen actores que se expresarían de manera beligerante, estableciendo autoridades paralelas, tomando las calles y bloqueando edificios, amenazando a los diputados, entre otras prácticas que “les hacía parecerse a los zapatistas” y emulaban al ejército rebelde como parte de su repertorio de acción colectiva, como recursos para intimidar a las élites políticas de la posible amenaza de expansión de los rebeldes.

Conscientes del tiempo histórico que vivían y percibiendo la oportunidad que tenían a su favor (Tarrow, 2004; Tilly, 1978), los actores locales se sintieron tentados a emular acciones de violencia y con ello obtener su propio ayuntamiento. Recurrieron al uso de la ira y el miedo como un recurso político para hacer llamar la atención sobre su causa haciendo visible tácticas zapatistas. Y es que en la coyuntura que se analiza, tal y

como lo refiere Jaime Giménez (2015), el levantamiento armado había producido un fenómeno paradójico: “el miedo cambió de bando”. El miedo ya no era como Thomas Hobbes lo había analizado: como un recurso para el control político (Bührle, 2004), sino que ahora el miedo estaba del otro lado.

Otros procesos contribuyeron a la diseminación del reclamo municipalista en regiones indígenas del país. Como he de dar cuenta páginas adelante, algunas organizaciones que hacían parte del Movimiento Indígena Autonomico en México, hicieron de la lucha por nuevos municipios una demanda relevante, toda vez que el municipio fue percibido como el terreno a través del cual podrían materializarse los derechos de libre determinación y autonomía que quedaron firmados entre el gobierno federal y del estado y el EZLN.

Era frecuente escuchar en los discursos de los actores indígenas movilizados el planteamiento de que los nuevos municipios debían de ser creados “en cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés”. Por el crecido número de estas luchas, por la gramática de sus argumentos y por las acciones políticas que realizaron, podemos afirmar que se configuró una vertiente del movimiento indígena autonomico a favor de los nuevos municipios. Michoacán y Guerrero son paradigmáticos en este sentido. Sendos movimientos indígenas autonomistas municipalistas sostuvieron el reclamo, además de valiosas contribuciones para elaborar propuestas de reformas de rediseño del Estado y de la institución municipal, configurando una perspectiva de una “remunicipalización autonómica”.

El “clima emancipatorio” (Zibechi, 2007; 2006) que caracterizaron a este momento histórico que alimentó aspiraciones autonomistas que se diseminaban desde Chiapas, favorecidos por el impacto mediático del zapatismo, se alimentó de otros incentivos. La televisión nacional hizo saber que 16 municipios en Tlaxcala obtuvieron sendos decretos de municipalización a su favor (1995) (Macip, 2002), apenas un año después de la irrupción armada en Chiapas. De igual forma, el gobierno federal y del estado contribuyeron a crear la expectativa con su muy publicitada oferta de creación de 33 nuevos municipios (“remunicipalización”) ofrecidos al EZLN como un recurso de negociación (Leyva y Burguete, 2007). Estos eventos contribuyeron a crear un imaginario a favor de la “remunicipalización” (neologismo acuñado en Chiapas), como una demanda legítima, que hacía suponer gozaba del apoyo del gobierno federal. Estas cifras y procesos

fueron poderosos estímulos alimentando expectativas en lugares remotos, distantes a Chiapas, como Michoacán (Ramírez, 2006; Ventura, 2007); Quintana Roo (Balam, 2009); Colima (Rodríguez, 2008); Tlaxcala (González, 1998, 1999; Cazarín, 2008 y Macip, 2002); Sinaloa (López, 2012:124); Jalisco, (Martínez, 2007); Baja California (Hernández, 2007); Estado de México (Blancas, 2013); Puebla (Hernández, 2008); Oaxaca (López Bárcenas, 2009) o Tabasco (Díaz, 2005), como resonancias que se expandieron en el territorio nacional.

Aunque muchos poblados no lograron obtener un decreto de municipalización a su favor; visto en su conjunto, y en comparación con las inercias que le precedieron, los resultados fueron exitosos: 53 nuevos municipios se crearon en México en el periodo 1994-2010, en el periodo 1994-2010, en una coyuntura que abrió procesos soberanistas. Dar cuenta de tal coyuntura y procesos, se ocupa esta tesis.

### **Estrategia metodológica**

La herramienta metodológica del “Frame Analysis” hace visible los marcos cognitivos, de los sujetos colectivos que emitieron discursos de reclamo de nuevos municipios y de cómo se organizan y movilizan los discursos políticos que emiten. El enfoque teórico-metodológico del “análisis de marcos” permite dar cuenta de prácticas y discursos como marcos para la acción colectiva. El análisis de marcos ayuda a hacer visible el “esquema de interpretación” o “la gramática” de una lucha; y muestra cómo los individuos significan su realidad, cómo la perciben elaborando una guía para la acción (Goffman, 1974:21). Dicho en palabras de Aquiles Chiu, (2002:370): “Mediante el proceso de enmarcado los movimientos sociales tratan de construir un discurso que les permita definir los problemas por los que luchan, las causas que los originaron y las estrategias adecuadas para enfrentarlos.”, en donde la dimensión simbólica adquiere particular importancia.

Auxiliada por el recurso teórico-metodológico del análisis de marcos, quiero hacer visibles en los estudios de las luchas en las ocho entidades federativas que se analizan (Guerrero, Tlaxcala, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Chiapas) los cambios en las estrategias y discursos de los actores indígenas y no indígenas, que se adecuaron a las gramáticas de las luchas autonómicas indígenas y zapatistas, para emitir su demanda y

conseguir los poderes municipales, pasando de la gestión corporativa a la beligerancia, el reclamo y la exigencia de autogobierno.

En este mismo sentido, la noción de “repertorio de acción colectiva” o “repertorio de confrontaciones” creada por Charles Tilly (2000), se aplica al conjunto de medios que un grupo dispone para canalizar sus demandas. El autor sostiene que si bien la interacción entre personas y grupos está condicionada en un repertorio por las instituciones, prácticas existentes y entendimientos compartidos (condicionados por la estructura, agregaría), quienes participan aprenden, innovan y construyen historias en la producción misma de la acción colectiva. Debido a que las interacciones históricamente situadas crean acuerdos, memorias, antecedentes, historias, prácticas y relaciones sociales, los actores toman las herramientas de lucha de un repertorio que les proporciona la estructura y otras nuevas que están fuera de su lugar, pero que retoman, y que despliegan en el momento histórico en el que actúan, influidos por otros movimientos o resonancias cercanas o lejanas.

Los marcos de acción colectiva dan cuenta de cómo las personas eligen los símbolos que los impulsan para actuar colectivamente (Chiu, 1999). Las tareas de los liderazgos de las luchas contenciosas es encontrar y construir símbolos que les resulten suficientemente conocidos a su base, pero también a los “enemigos” a quienes interpelan o disputan, para ser usados para la acción colectiva y para la presión. Por eso la sociedad civil de pequeños poblados se organizó, salió a las calles, se movilizó con discursos contenciosos, usó pasamontañas y creó ayuntamientos paralelos, haciendo suyo el repertorio de acción colectiva zapatista. El objetivo era usar el miedo para asustar a la clase política y con tal presión, obtener el decreto de municipalización.

Cuando los zapatistas disminuyen su protagonismo, el recurso del miedo que fue usado como herramienta política por los actores sociales movilizados, perdió poder. Sus rasgos principales que fue la emergencia de un movimiento social indígena autonómico y de la irrupción de un levantamiento armado emancipador, se habían agotado, transitando las demandas hacia otros discursos. Probablemente abriendo una nueva coyuntura que tiene sin embargo otros rasgos, de los cuales ya no me ocupo ahora.

Para comprender el periodo que aquí se analiza recurrí al método del “análisis de coyuntura”. El periodo 1994-2010 se configura como una “coyuntura” porque irrumpen fenómenos particulares que antes no habían sido una práctica social rutinaria. El análisis

de coyuntura refiere a la sistematización y comprensión de un conjunto de eventos, factores y circunstancias que concurren en un momento dado, que crea una situación particular, en que se articulan ciertos fenómenos que permiten marcar una época.

Desde la perspectiva teórica-metodológica de Hugo Zemelman (2003), una coyuntura se presenta cuando una confluencia de eventos crea un contexto específico para la acción, distinta a la anterior; particularidad que antes del momento que se analiza, habían estado ausentes.

Importa llamar la atención que, metodológicamente, en el análisis de coyuntura, ésta no está separada de la estructura. La coyuntura 1994-2010 de la que aquí se da cuenta se caracteriza por una expansión a nivel nacional de luchas de poblados por lograr los poderes municipales. Esta coyuntura la detona el primer municipio que se crea en Guerrero en 1993 y sirve de ejemplo y alimenta otras aspiraciones municipalistas y autonómicas incorporadas como agenda política del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, primero. Luego se expande al cobijo del protagonismo del movimiento indígena autonómico a nivel nacional y luego, se catapulta hacia distintas regiones del país al calor del levantamiento armado del EZLN y su fuerte impacto mediático.

Pero la demanda de municipalización que aquí se analiza no se explica en la contingencia, sino en procesos históricos de larga y mediana duración: es decir en la estructura. Por tal razón el abordaje de cada uno de los estudios de las luchas por nuevos municipios en las entidades federativas que organiza el capitulado de este documento, parten de historiar la municipalización de la entidad. La institución municipal tiene larga data en México y constituye la base de la organización política-territorial del Estado, siendo éste el primer nivel de la estructura federal en el país (Merino, 2007); de tal forma que el municipio y los procesos de municipalización deben ser conocidos en una perspectiva de mediana duración y preguntarse sobre cómo se construyó la malla municipal. En esta investigación no abordo este reto en toda su complejidad nacional, pero en las aproximaciones que realicé en el capitulado en las ocho entidades federativas que son los “estados protagonistas” en esta investigación, las luchas municipalistas son comprendidas en un contexto histórico de cada entidad federativa para entender la especificidad de cada demanda.

La lucha por un nuevo municipio es un campo complejo en donde entran en juego distintas variables. La historia municipal de la entidad es un dato relevante, conocer la historicidad del territorio y el proceso de construcción de la malla municipal; preguntarse sobre qué factores colaboran o impiden que un municipio sea erigido; inquirir sobre los argumentos que esgrimen los poderes ejecutivo y legislativo para contenerlo. Indagar también sobre el porqué del lugar en donde se sitúa la cabecera municipal y cuál es su composición étnica, así como de las unidades submunicipales (agencias o comisarias) que la integran; la calidad de vida de la población que vive en una y otras y cuáles son las percepciones de alteridad, entre otros. Toda esta información proporciona el contexto para comprender por qué en una entidad determinada irrumpe la demanda por la creación de nuevos municipios y de qué maneras los actores se posicionan en la coyuntura que se estudia.

Profundizar en conocer la morfología de la construcción de su maya municipal en la larga duración, y sobre esa estructura comprender la coyuntura que se estudia, fue la estrategia metodológica que se usó para aproximarme al estudio de los procesos de municipalización en cada uno de las ocho entidades federativas que son el universo de este estudio.

En este sentido, documentar una coyuntura requiere un esfuerzo de comprensión de la estructura, así como una caracterización de la época en la que irrumpen ciertos eventos que marcan un quiebre o ruptura y las causas que la produjeron. Pierre Vilar (1980) le otorga a “la coyuntura” una importancia metodológica para el análisis de la historia, desde una perspectiva marxista. En su perspectiva, el historiador debe realizar cortes en tiempo, distinguir hechos que evolucionan de manera lenta (análisis de estructura) y otros con ritmos “espontáneos”, que es el de la coyuntura. Para realizar esta última, el historiador debe acercarse información mediante “los acontecimientos” que ocurren, documentado mediante fuentes hemerográficas. Vilar define la noción de coyuntura como: “(...) el conjunto de las condiciones, articuladas entre sí, que caracterizan un momento en el movimiento global de la materia histórica. En este sentido se trata de todas las condiciones, tanto de las psicológicas, políticas y sociales, como de las económicas y meteorológicas (...)” (Vilar, 1980:81). Y, también, agrega, la importancia de conocer “los conflictos” y “las relaciones de fuerza” como condiciones articuladas entre sí que aceleran la historia, que producen “movimientos incesantes que son resultado de este mismo funcionamiento (de la estructura)” (Vilar, 1980:81).

Leer la realidad social desde un enfoque “coyuntural” significa ponderar ciertos acontecimientos que ocurren situados en la estructura. En este sentido, en la perspectiva teórico-metodológica de Antonio Gramsci, nos dice Juan Carlos Portanteiro (1979:63): “El análisis de las coyunturas –en su lenguaje, el análisis de ‘las situaciones’-como cruce de temporalidades específicas, como resultado del desigual grado de desarrollo de las distintas ‘relaciones de fuerzas’ es el análisis, en el interior del ‘acontecimiento’, de los límites puestos por los datos de la ‘estructura’, combinados con la eficacia específica con que actúa –como aceleración o como bloqueo- la articulación compleja de las superestructuras”.

Esto quiere decir que la coyuntura no es ajena a la estructura, sino que es la misma estructura, pero que la coyuntura hace referencia a un recorte en el tiempo, cuando se produce un aceleramiento de la estructura que modifica una tendencia que había permanecido con cierta estabilidad. Esto es lo que aquí se estudia: la modificación de la tendencia estable de la municipalización en el país; comprender las causas que produce una aceleración de la estructura, al crear 53 municipios en un corto periodo; que luego, después de 2010 retorna de nuevo a su estabilidad. Dicho en otras palabras: el análisis de coyuntura es una estrategia metodológica para conocer la estructura, pero en un periodo corto de tiempo cuando ésta vivió un “cambio acelerado”.

Concluyendo, el análisis de coyuntura es un recurso metodológico para el análisis de un periodo histórico que ayuda a explicar un comportamiento específico de la estructura, en un periodo histórico delimitado. Y dado que estructura y coyuntura no están separados; al concluir la coyuntura, sus efectos repercuten en cambios en la estructura. El análisis de coyuntura hace posible documentar el inicio y el cierre de un fenómeno social en perspectiva histórica. Permite indagar sobre las razones por las que surge, así como por las que termina.

En el caso que aquí se estudia el ascenso de la tendencia de creación de nuevos municipios se relaciona con la expansión del impacto de los movimientos indígenas y del zapatismo y en particular el tema de la remunicipalización se puso sobre la mesa de negociación, tanto en cuanto a la demanda por el movimiento indígena, como por el interés del gobierno federal y del estado de ofrecer la “remunicipalización” de las regiones de influencia del EZLN en Chiapas. Y la coyuntura concluye cuando el entorno político del “ciclo emancipatorio” que había creado el EZLN se modifica, cuando dejan de ser

determinantes en el espectro político nacional, y cuando las elites políticas, en particular los poderes ejecutivo y legislativo de los estados, dejaron de tener miedo ante la eventual expansión del zapatismo en el país.

Respecto a la trayectoria de la investigación, es importante mencionar que el proceso de construcción de la tesis pasó por distintas etapas y se aproximó a la realidad que estudia mediante dos métodos, el etnográfico y el documental. La investigación de campo irrumpe quince años atrás cuando inicia la creación de los nuevos municipios en Chiapas (1998-2000).

Comencé el registro como activista en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, participando como invitada del EZLN en la mesa de los diálogos de San Andrés Larráinzar, sumándome a los cinturones de paz que eran coadyuvantes al dialogo con el EZLN, planteándome entonces, las primeras preguntas (Burguete, 1998a).

Posteriormente realicé investigación de campo para conocer los procesos de dos nuevos municipios: Aldama y Santiago El Pinar (Burguete y Torres, 2007<sup>a</sup> y Burguete y Torres, 2017b), creados en la región Altos de Chiapas, como parte de un proyecto de investigación más amplio, que yo co-cordinaba, contextualizado en el análisis del proceso de remunicipalización como una política de gobierno (Leyva y Burguete, 2007). Estos estudios de caso aportaron las líneas básicas para la comprensión del fenómeno que aquí se estudia, como punto de partida para plantearme preguntas de envergadura nacional. El estudio de caso se desarrolla con fuentes etnográficas (Stake, 1998), que recopilé en el terreno chiapaneco, en donde fue el epicentro del problema que se estudió.

Para ampliar la mirada hacia un universo más amplio, que eran las luchas sociales por la creación de nuevos municipios, que irrumpieron desde el movimiento indígena autonómico, como Guerrero y Michoacán, así como otros espacios no indígenas, tuve que requerir acercarme a esas realidades mediante información documental. Sobre la base de esas fuentes trabajé los procesos de municipalización de siete entidades a los que he nombrado como “estados protagonistas (Tlaxcala; Guerrero; Veracruz; Michoacán; Puebla, Estado de México y Jalisco). Este recorte responde a razones prácticas pero también a una precaución metodológica: estas son entidades en donde los procesos de municipalización han sido documentados por una producción académica importante. En estos estados los fenómenos que se estudian incluyen fuentes que me permitieron conocer la construcción histórica de su maya municipal, haciendo posible reconstruir los procesos.

Otras entidades que han creado municipios durante el periodo 1994-2010, pero de los que no dispuse información suficiente fueron: Campeche, Zacatecas, Aguas Calientes, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Baja California y Baja California Sur (ver cuadro 1 en anexo). El material bibliográfico disponible sobre estas entidades fue insuficiente para poder documentar los procesos de municipalización y elaborar un capítulo de ellos.

De un total de 32 estados en el país, únicamente catorce (el 43 por ciento) han sido las entidades federativas que dieron lugar a modificar sus fronteras internas, de estas y únicamente me ocupé del estudio de ocho: Guerrero, Tlaxcala, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Chiapas. Estos estados para ser incorporados en esta investigación cumplieron con dos requisitos metodológicos: primero han sido escenario de luchas por la remunicipalización; segundo, hizo visibles las respuestas de los poderes ejecutivo y legislativo frente a la presión de los actores sociales, en algunos estados procedieron a emitir sendos decretos de creación de nuevos municipios y en otros la respuesta fue negativa. Además que, como ya mencioné, sobre estos ocho estados existe información documental de carácter académico que me permitió recuperar y sistematizar los procesos.

Para concluir, conviene aclarar que esta investigación de tesis no dio seguimiento a los nuevos municipios creados, no analizó el impacto del decreto de municipalización, ni en los territorios municipales que vivieron el recorte territorial por motivo de la secesión, ni tampoco en lo ocurrido después de constituidos los nuevos ayuntamientos; estos temas quedan pendientes para futuras investigaciones.

### **Justificación de la investigación**

Esta investigación responde a un interés personal por el tema de creación de nuevos municipios que he desarrollado desde hace casi dos décadas. Desde 1998 he documentado el “proceso de remunicipalización”, pero limitado a la “perspectiva chiapaneca”, es decir, valorando el alcance de este fenómeno como un rasgo de la política contrainsurgente del gobierno federal y del estado en contra del EZLN, ponderando el uso instrumental del mismo en el marco del proceso de negociación con los rebeldes armados (Leyva y Burguete, 2007, Burguete, 1998; 2004).

Siendo esta apreciación válida, sin embargo al abrir el universo de estudio al ámbito nacional, incorporando otras entidades federativas y otras variables, me permitió

ampliar mi mirada sobre este fenómeno y darme cuenta de la diversidad de sentidos que “la remunicipalización” adquirió en el periodo de estudio; tanto en regiones indígenas como en aquellas que no lo eran. En particular, al indagar sobre otras experiencias, me permitió identificar que para habitantes de poblados pequeños la aspiración del autogobierno se relaciona con ideas de justicia y autogobierno y, ésta es una percepción generalizada que eclosionó cuando el EZLN y sus discursos de emancipación irrumpen, y la lucha autonómica por la remunicipalización se expandió en el país.

Al conocer y documentar estas experiencias asumí mi limitación del predominio de mi “mirada chiapaneca” del fenómeno, de valorar a “la remunicipalización” únicamente como una “política contrainsurgente”. Este énfasis había restringido mi percepción y al mismo tiempo la legitimidad de las otras luchas por nuevos municipios como ruta válida para la materialización de los derechos de libre determinación y autonomía, más allá de las fronteras chiapanecas. Reconozco que con mis publicaciones sobre el tema, contribuí a alimentar “el estigma de la remunicipalización” que en esos años se construyó en contra de esas luchas y, que a la larga obscureció el alcance del beneficio autonómico a favor de otros pueblos indígenas y no indígenas del país, sin que yo hubiera podido percibirlo antes. Una reflexión detallada sobre el impacto del “estigma de la remunicipalización”, sobre su reconocimiento, lo realizo páginas abajo.

Al haber concluido esta tesis en el año 2016, los resultados de investigación son pertinentes porque me permite hacer una suerte de balance a los 20 años de la firma de los Acuerdos de San Andrés (febrero 1996), en particular de uno de los compromisos allí asumidos por el gobierno y el EZLN: el de “la remunicipalización”.

Para comprender en su magnitud y relevancia a los Acuerdos de San Andrés se requiere una obra monumental que dé cuenta del impacto del levantamiento armado en sí mismo, de los fenómenos que decantó y del alcance de los Acuerdos y su cumplimiento. Pero esta obra aún no ha sido elaborada, por lo que esta investigación contribuye a dar luz al desempeño de uno de los acuerdos signados entre el gobierno y el ejército rebelde: el “derecho de los pueblos indígenas a la remunicipalización”. La investigación da cuenta de la complejidad de los retos que enfrentó su materialización y de las diversas interpretaciones que estaban en juego, así como de las disputas entre los intereses del EZLN; las organizaciones campesino-indígenas chiapanecas, y el resto de las luchas indígenas por la remunicipalización en el país.

En cuanto a los debates académicos en los que esta investigación se inscribe y sus aportes, infortunadamente el estudio de los nuevos municipios es todavía un campo nuevo de análisis y se carece de una construcción teórica de esta categoría de análisis. Hasta ahora la bibliografía refiere a estudios de caso en algunas entidades federativas, tal como el libro que publiqué en coordinación con Xochitl Leyva (2007) que compila estudios de caso de siete municipios que fueron creados por una política de remunicipalización que implementó el gobierno federal y del estado de Chiapas entre 1994-2000, como una respuesta contrainsurgente al conflicto armado, a saber: San Andrés Duraznal (Toledo, 2007); Montecristo de Guerrero (García y Solís, 2007); Maravilla Tenejapa (Leyva y Rodríguez, 2007); Magdalena Aldama (Burguete y Torres, 2007<sup>a</sup>); Santiago el Pinar (Burguete y Torres, 2007) y Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas (Harvey, 2007).

Un libro pionero en la aproximación al tema fue la tesis de grado de María del Carmen Ventura y luego publicado por el Colegio de Michoacán (2003) quien desde muy temprano la autora documenta sobre las disputas por el gobierno local en la tenencia de Tarecuato, Michoacán durante el periodo 1942-1999. Su tesis gira alrededor de los debates entre los habitantes de la comunidad respecto al diseño de la institución municipal y del gobierno propio, en caso de ser reconocidos como municipio. En este mismo orden, otro libro que tiene como tema el estudio de un caso, y que tuvo su origen en una tesis doctoral, fue el realizado por Luis Rodríguez Castillo (2008) que versa sobre las luchas y disputas alrededor de la municipalización de Santiago, en Colima, documentando las múltiples significaciones que la búsqueda de municipalización de un poblado puede contener.

Respecto a publicaciones que tienen una perspectiva nacional, destaca el de Noé Blancas (2013), que es el único libro en la literatura especializada que tiene por objeto el tema de los nuevos municipios, desde una reflexión teórica, centrada desde las políticas de descentralización. En su perspectiva el aumento de la demanda por nuevos municipios en el país responde a los incentivos que resultan de las políticas de descentralización, en particular del aumento de los fondos municipales; poderosos estímulos que han movilizado a los pequeños poblados para luchar por obtener el rango municipal, transformando la geografía del país.

Por otro lado el libro colectivo que coordinaron Hirineo Martínez Barragán, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (2007) ofrece una mirada de

conjunto al compilar estudios de caso de luchas por nuevos municipios en distintas entidades del país que se presentaron en el Seminario “Remunicipalización y autonomía en regiones indígenas de México”, celebrado en Zamora, Michoacán en el año 2003 y posteriormente convertido en libro. Este volumen y los enfoques de los autores de los capítulos del libro es lo más cercano en cuanto a enfoques y contenidos de lo que aquí yo he investigado, pero carece de una comprensión analítica global del fenómeno que se documenta.

Adicionalmente, numerosos artículos están ya en las bibliotecas y son la fuente que alimenta las aproximaciones a las entidades federativas que yo realizo en el cuerpo de este documento. En los últimos años el tema gana interés y algunas tesis comienzan a ser presentadas teniendo como eje documentar un proceso de municipalización, tales son los casos de Wilbert Díaz de Dios (2005) que estudia las luchas por la remunicipalización en Tabasco; lo mismo hace Jesús López Estrada (2012) sobre los casos de Juan José Ríos y El Dorado en Sinaloa, y otra más elaborada por Marcelino Díaz de Jesús (2007) con el tema: “Remunicipalización y autonomía. Una forma de reconstitución integral de los Pueblos Indígenas: el caso del Alto Balsas”. De este último es importante destacar que fue uno de los actores políticos más importantes de los procesos desplegados en el país.

Los resultados de investigación que aquí se presentan son novedosos porque ofrece una mirada de conjunto de los procesos de creación de nuevos municipios en México. Una contribución de esta tesis es hacer visible el impacto zapatista en regiones no indígenas, poniendo de relieve la emergencia de nuevos sujetos que irrumpen en poblados rurales y urbanos, en lugares remotos, recurriendo al discurso zapatista como un “recurso externo” para radicalizarse, inscritos en un ámbito más amplio de “clima emancipatorio”, al mismo tiempo que usaron el miedo como mecanismo de presión para obtener un decreto de municipalización a su favor, creando una Estructura de Oportunidad Política (EOP) (Tarrow, 2004).

Un aporte añadido fue documentar las luchas por la remunicipalización desde la perspectiva de las organizaciones indígenas, desde donde se construían nuevos paradigmas para reformar el Estado, avanzando en el diseño de un “municipio indígena” y “municipio autónomo”. Su pertinencia estriba además que nos permitió conocer una coyuntura, la de 1994-2010, como un momento, un ciclo de un movimiento social y la

perspectiva de “remunicipalización autonómica” que desarrollan esas organizaciones como una propuesta para la reforma del Estado.

Cuando se pensaba que respecto al EZLN y el periodo que aquí se documenta, ya todo estaba dicho, en virtud de los varios cientos de páginas que en torno a él se han escrito, lo nuevo que aquí se aporta es hacer visible el desarrollo y el desenlace de la implementación de la categoría jurídico-política de “la remunicipalización” creada e instalada en el contexto del conflicto armado en Chiapas, y en particular en el proceso del diálogo, la negociación y los Acuerdos de San Andrés. Por lo que esta categoría debe ser comprendida en un contexto del conflicto armado, como una conquista política, en cuanto que medio centenar de municipios fueron creados en el país. Al mismo tiempo que en otros casos los resultados fueron de derrotas en cuanto las dificultades que enfrentó poder materializarse como un “derecho autonómico” de los pueblos indígenas, que al menos en el papel había sido conquistado en las mesas de San Andrés Larráinzar.

En este sentido esta investigación analiza y pone de relieve un momento luminoso del EZLN y del movimiento indígena autonómico en sus luchas por la materialización de los derechos de libre determinación y autonomía. Adicionalmente se contribuye a hacer visible las luchas por nuevos municipios en poblados urbanos y no indígenas, como resonancias de las revueltas autonómicas y emancipadoras del movimiento indígena y zapatista, más allá de las fronteras chiapanecas.

### **Estructura del documento**

El documento está organizado en tres capítulos. En el primero se presenta el encuadre teórico-conceptual de la investigación, centrado en la perspectiva teórica de la autonomía, en particular desde el enfoque de derechos: del derecho por la libre determinación como estrategia jurídica y política para superar relaciones de colonialismo interno instauradas desde el siglo XVI y que permanecen hasta nuestros días, y de las que la institución del municipio libre (ahora imperante) hace parte. Las propuestas de una “remunicipalización autonómica” formuladas por algunas organizaciones indígenas, intenta superar el diseño del municipio libre que es vivida como una relación de “colonialismo interno”.

En esta sección se realiza un recorrido por algunas de las propuestas que respecto a este tema desplegaron organizaciones indígenas autonómicas, en particular en Guerrero

y Michoacán. Para comprender la importancia que adquirió la demanda de “la remunicipalización” dentro del municipio indígena. Doy seguimiento a cómo este tema se incorporó dentro de los Acuerdos de San Andrés, quedando situado como un “derecho” de los pueblos indígenas a nivel nacional, o al menos así fue interpretado desde dichas organizaciones. Esta presunción movilizó a los actores sociales indígenas quienes impulsaron luchas por nuevos municipios configurando un novedoso paradigma: el de la “remunicipalización autonómica”. Pero la lucha por la remunicipalización se enfrentó al rechazo de la demanda en virtud del repudio zapatista en contra de la misma, en razón del carácter contrainsurgente de cómo ésta se implementaba en Chiapas. El “estigma” en contra de la remunicipalización contribuyó a cerrar el ciclo de creación de nuevos municipios en el periodo que aquí se analiza.

En el segundo capítulo, me ocupo en documentar uno a uno los procesos de luchas por nuevos municipios que se desplegaron en ocho entidades del país a los que he llamado “estados protagonistas”: Tlaxcala; Guerrero; Veracruz; Michoacán; Puebla, Estado de México; Jalisco y Chiapas. Este capítulo contiene varias secciones, siendo cada entidad federativa tratada en un apartado específico. La aproximación a cada entidad se realiza de manera procesual, nos permite documentar la especificidad regional, en una de ellas se propuso comprender su trayectoria municipal, de construcción de sus fronteras interiores; y en esa trayectoria histórica situar a actores emergentes en su lucha por erigir a sus poblados como nuevos municipios, en el contexto de su historia local. El análisis de la coyuntura 1994-2010 en cada entidad hace visible la presencia de actores que se manifestaron de manera contenciosa, emitiendo discursos en gramática autonómica y emancipadora, en ocasiones emulando al EZLN. Este nuevo protagonismo logró desplazar las mediaciones corporativas que antes habían sido el vehículo a través del cual se canalizaban solicitudes que aspiraban elevar a rango municipal a localidades.

El levantamiento armado del EZLN apertura una oportunidad política que emergentes actores sociales usan a su favor, desafiando a los poderes ejecutivo y legislativo, quienes pierden la prerrogativa de ser sus intereses, los únicos criterios para mover la malla municipal en sus entidades federativas. Las luchas de actores locales y el movimiento indígena organizado lograron decretos de nuevos municipios a su favor; aunque en otros casos no fueron favorecidos.

El orden de exposición del capitulado de las entidades federativas tiene sentido. Apertura como primera sección el estado de Tlaxcala, el cual vivió una fuerte convulsión social en 1995, que las autoridades del gobierno del estado percibieron como una amenaza de expansión del zapatismo. Actores locales habían exigido desde años atrás transformaciones políticas diversas, entre otras la democratización de la vida municipal y el reconocimiento de los gobiernos comunitarios. Estas luchas habían sido ignoradas, pero el levantamiento armado aumentó la voz de los inconformes, quienes se manifestaron casi inmediatamente a su irrupción. El resultado fue la creación de 16 nuevos municipios y una novedosa figura intermedia de gobierno comunitario: las presidencias municipales auxiliares.

En la segunda sección me ocupo del estado de Guerrero. Su relevancia estriba en que en este estado las luchas de los poblados, articulados con el movimiento campesino-indígena, fueron pioneros en la construcción de la perspectiva de la “remunicipalización autonómica” desde el movimiento indígena organizado. Aquí se crea el municipio de Acatepec (1993) con el que inicia el ciclo de nuevos municipios en esta entidad, y también es el punto de partida del planteamiento autonómico sobre la remunicipalización que cruza el capitulado de esta tesis. Las organizaciones indígenas autonómicas guerrerense tienen en su historia el haber sido el principal movilizador de este reclamo en los diálogos de paz en Chiapas, además que fueron motores activos en las luchas autonómicas en el país.

En la siguiente sección me ocupo del estado de Veracruz, entidad en donde las luchas por nuevos municipios lograron obtener cinco decretos de creación; resultado sorprendente en una entidad que se había caracterizado por la estabilidad de su malla municipal en décadas anteriores. Es de hacer notar la beligerancia de las organizaciones indígenas quienes lograron infundir temor en la clase política de este estado. El miedo movilizó esas decisiones. El levantamiento armado abrió una oportunidad al introducir factores externos que hicieron posible que ciudadanos organizados lograran avanzar en sus aspiraciones de municipalización, quienes también hicieron suya la gramática autonómica y emancipadora que predominaba en las luchas sociales en esos años.

Michoacán es uno de los estados con mayor protagonismo en las luchas por la remunicipalización, fue liderado por organizaciones indígenas de cobertura estatal, que integraban el Movimiento Indígena Autonómico. Caracterizó a este momento una fuerte

capacidad de movilización de las organizaciones y de propuestas innovadoras de reformas transformadoras que proponían modificar la organización político territorial del Estado y hacer del municipio un espacio para el ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía. Pese a este importante protagonismo, la clase política de ese estado, los gobernadores y diputados, se resistieron a aceptar las propuestas formuladas y tampoco accedieron a modificar la malla municipal.

En Puebla la propuesta por elevar a rango municipal a poblados, se manifestó como luchas aisladas, de poblados con problemáticas sociales, añejas y nuevas, que en la coyuntura que se analiza favoreció la activación de actores que advirtieron una oportunidad política para llevar su demanda hacia los medios de comunicación, para crear una corriente de opinión a su favor, recurriendo en ocasiones a acciones beligerantes, emulando al EZLN al crear gobiernos paralelos en zonas urbanas, para llamar la atención y lograr un decreto de municipalización a su favor. Pese a este protagonismo, el estado no modificó su malla municipal.

Cierran este capítulo los estados de México y Jalisco, en ambos se crearon nuevos municipios, los factores que lo produjeron están relacionados con la resonancia de las luchas indígenas autonómicas y emancipadoras zapatistas. En Jalisco, irrumpen principalmente en regiones que habían logrado un mayor desarrollo económico, ligado a la economía de la exportación, fueron sus élites económicas locales las que lo impulsaron. Pero no lo hicieron a la manera tradicional, el del viejo modelo corporativo; ya no se dirigieron a los dirigentes del partido dominante para obtener el beneficio político, sino que los habitantes del poblado se constituyeron como una asociación civil invirtiendo dinero en la elaboración de los diagnósticos y en la propuesta; movilizándose de manera beligerante, como antes no lo habían hecho. La acción colectiva de los habitantes del poblado San Ignacio Cerro Gordo fue lo suficientemente significativa, para lograr el decreto de municipalización a su favor.

En el Estado de México, por su parte, la resonancia de las luchas autonómicas y emancipatorias zapatistas tuvieron distintas repercusiones, por un lado líderes de colonias urbanas, que aspiraban a la municipalización de su territorio, que se manifestaron de manera beligerante, declarándose en rebeldía, constituyendo “municipios autónomos”. Por otro lado, más de media docena de asociaciones civiles pro-municipio se constituyeron en la entidad para lograr su municipalización. Pero ninguna de esas luchas

obtuvo un decreto a su favor. Por el contrario el gobierno del estado puso a su favor la coyuntura y la aprovechó para crear tres nuevos municipios que respondían a los intereses del gobierno, pertinentes a las políticas públicas gubernamentales.

En el capítulo tres se documenta de manera detallada el proceso de remunicipalización en Chiapas, comprende el origen histórico de la “demanda de remunicipalización”, que refiere a la restitución de poderes municipales de una docena de pueblos decimonónicos que perdieron sus poderes municipales y que al correr del siglo XX su lucha por la restitución municipal permaneció, manifestándose de vez en vez. Esta demanda irrumpe en la coyuntura del levantamiento armado, inicialmente ligada a la protesta social. Simultáneamente otras luchas por la creación de nuevos municipios y regiones autónomas irrumpen, creando un reclamo de reorganización política del territorio para reconocer derechos a los pueblos indígenas (Burguete y De la Fuente, 2003). Frente a estas demandas y al desafío zapatista, el gobierno federal y del estado responde ofreciendo una política de remunicipalización al EZLN con la creación de 33 nuevos municipios. Al final esta política fue usada como un recurso político-militar contra insurgente y anti autonómico para desfondar las bases zapatistas.

Este capítulo se estructura en 18 “momentos”, con una lógica cronológica y secuencial, para dar una idea del proceso, a saber: Momento 1.- La primera remunicipalización fallida. Remunicipalización como respuesta gubernamental al conflicto armado (1994); Momento 2.-Intento de remunicipalización en el terreno. La primera acción gubernamental unilateral (1994); Momento 3.- Resonancias rebeldes e insurgencia municipalista (1994-1995); Momento 4.- Emergencia indígena: el surgimiento del CEOIC; Momento 5.- Declaratoria de municipios y regiones autónomas de facto CEOIC-RAP (12 de octubre de 1994); Momento 6.-Declaratoria de Municipios Rebeldes Zapatistas (9-19 de diciembre de 1994); Momento 7.- La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996); Momento 8.- La segunda remunicipalización fallida (1996); Momento 9.- Tercer intento frustrado de remunicipalización (1997); Momento 10.- Declaratorias de Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ); Momento 11.- Disputas en el territorio entre “la autonomía civil” y “la autonomía militar zapatista” (1997-1998); Momento 12.- Desmantelamiento de municipios autónomos: la remunicipalización como estrategia gubernamental contrainsurgente y anti autonómica (1998-1999); Momento 13.- La ofensiva de remunicipalización unilateral de Roberto Albores (1998-1999); Momento

14.- La remunicipalización consumada: los siete nuevos municipios (julio de 1999); Momento 15.- La remunicipalización impugnada (1999); Momento 16.- El segundo y tercer “paquete” de nuevos municipios: la oferta inconclusa de la remunicipalización (1999); Momento 17.- La cancelación del programa de remunicipalización (2000); Momento 18.- La remunicipalización en Chiapas: ¿un expediente abierto? (2000-2006). Estos momentos pretenden dar cuenta de la complejidad de la implementación de la “política de remunicipalización” en el estado y de las luchas que se libraban en el terreno.

Esta tesis cierra con un capítulo de “Conclusiones” en donde se realiza una recapitulación respecto a los resultados de la investigación, con relación a la hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación.

## **I.- MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL. MUNICIPIO, MOVIMIENTO INDIGENA Y REMUNICIPALIZACIÓN AUTONÓMICA**

Un número significativo de poblados que aspiraban a obtener la municipalización de sus territorios que documenta esta investigación en el periodo 1994-2010, se protagonizó en regiones indígenas del país. Las razones que motivaban estas luchas iban más allá de la disputa entre élites en busca de los fondos municipales que acompañaba a las políticas de descentralización municipal (Blancas, 2013) ¿Qué tiene de particular la lucha por nuevos municipios en regiones indígenas en el periodo que se investiga? Las aspiraciones municipalistas de las comunidades y poblados indígenas abrazaban un propósito descolonizador, como abundaré más adelante.

En el lapso 1994-2010, obtener el rango municipal que movilizó a un significativo número de poblados, como he de dar cuenta en cada una de las secciones de la tesis, páginas abajo, se realizó mediante acciones contenciosas, planteadas como exigencia de derechos, de una manera beligerante. Lograr un nuevo municipio se desplegó como luchas de pueblos y comunidades que se movilizaron por conquistar el autogobierno, suprimiendo la relación de dominación de la cabecera a las unidades municipales, que se percibía como una prolongación de relaciones coloniales, a través del establecimiento de un régimen autonómico que lo hiciera posible, configurando una demanda por nuevos municipios en perspectiva autonómica (Ventura, 2007; Sánchez, 1999).

Si bien el protagonismo zapatista tuvo un impacto mediático creando resonancias rebeldes y de organización desde la sociedad civil en el país (e incluso fuera de él al ampliar el “clima de emancipación” como un fenómeno global), la lucha por nuevos municipios “en perspectiva autonómica” que aquí se documenta, es una particularidad que desarrolló el Movimiento Indígena Autonómico (MIA) –en particular las organizaciones de Michoacán y Guerrero.

Recuperar la perspectiva de la “remunicipalización autonómica” en esta sección requiere poner en perspectiva histórica la relación pueblos indígenas y municipios, e intentar comprender por qué los pueblos indígenas perciben al municipio como una institución con potencial autonómico, pese al origen colonial del mismo. Como he de dar cuenta en el capitulo de esta tesis, en la coyuntura que se analiza, el municipio adquiere nuevos significados al ser valorado como la institución en donde podrían materializarse los derechos de libre determinación y autonomía.

Aproximarme a esta construcción política requiere delinear al sujeto que lo hizo posible: el movimiento indígena. El movimiento indígena se configuró en México desde 1990 y se potencia en la coyuntura política de rechazo en contra de la celebración festiva del “V Centenario del Encuentro de dos Mundos” -de alcance continental, desde Alaska hasta La Patagonia (Sarmiento, 1998)- logrando posicionarse como un actor político nacional, con el levantamiento armado del EZLN.

La emergencia indígena y la constitución de organizaciones indígenas autonómicas, se configuraron, constituyeron y crearon un discurso emancipador que dio particulares significados a la lucha por la remunicipalización con un horizonte de libre determinación. Esto fue posible porque al participar en los Diálogos de San Andrés Larráinzar, algunas de las organizaciones del movimiento indígena autonómico asumieron la causa de creación de nuevos municipios como una estrategia para materializar los derechos de autonomía que quedaron incorporados en los Acuerdos que emanaron de dicho diálogo (febrero de 1996).

Las organizaciones de Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas, dieron contenido a estas propuestas; otras más, como Tlaxcala, lo harían con sus prácticas, aportando teoría hacia el desarrollo de esta particular perspectiva autonómica, en las luchas que desplegaron por elevar a rango municipal sus barrios y poblados.

Sin embargo muchas de las propuestas delineadas desde las organizaciones indígenas no avanzaron, dado el peso que adquirió la perspectiva de “la remunicipalización contrainsurgente” que emanaba desde Chiapas. Esta tensión debilitó en lo general a las luchas por la remunicipalización, obstaculizando que este derecho pudiera quedar contenido dentro de los derechos autonómicos que enlistó el artículo segundo constitucional reformado (2001).

En este capítulo me ocupo en delinear los planteamientos de las organizaciones indígenas autonómicas, como el sujeto que formuló propuestas para hacer del municipio un espacio desde donde podría materializarse el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía, delineando el perfil de un “municipio indígena” y un “municipio autónomo”, como propuestas concretas en la búsqueda de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

## **I.1.- Pueblos indígenas y municipio: una relación colonial, apropiación y resignificación**

La posibilidad de contar con una jurisdicción municipal “propia” comprendía el interés por habitar en un lugar digno en donde la diferencia o la distinción, no se viviera como un estigma. En la mayoría de los casos las demandas por nuevos municipios en regiones indígenas, se proponía la municipalización de una pequeña jurisdicción que contenía una “micro etnicidad” (Lockhart, 1999) por lo que se aspiraba a contar con un “gobierno del territorio”. Dentro de las demarcaciones que pugnaban por la municipalización se habían construido representaciones sociales propias por sus grupos de pertenencia o referencia en un largo aliento. Siguiendo a Gilberto Giménez (2009:33) las “representaciones sociales” construidas en el territorio dan cuenta de una pertenencia a un grupo o a una comunidad, lo que implica ser parte, compartir un complejo simbólico-cultural que los identifica, relacionado como una identidad territorial. En este sentido el concepto de “municipio indígena” como gobierno del territorio, contenía esa aspiración de verse materializados en una demarcación municipal propia. La aspiración a un “municipio autónomo”, daba cuenta de un actor político que aspiraba al autogobierno en ese territorio.

Puedo afirmar que en lo general, la creciente demanda de nuevos municipios en las regiones indígenas en el país está relacionada con el inadecuado diseño de la institución del gobierno local en México. Primero, al instaurarse la figura municipal colonial (y progresivamente en la República) segmentó los territorios indígenas, desarticulando y debilitando al gobierno indígena en un universo atomizado. El segundo problema es el diseño municipio libre, que estableció la Constitución de 1917 en su artículo 115; a través de la figura del presidente municipal se favoreció el centralismo y la concentración de poderes y facultades. Adicionalmente, el diseño del municipio mexicano es una estructura que centraliza los derechos municipales en la cabecera municipal, mientras que las unidades submunicipales (agencias o comisarías) sufren desigualdad y carencia de derechos de ciudadanía.

En los contextos interculturales, la jerarquía municipal suele estar relacionada con la supremacía étnica y de clase. La municipalización del siglo XIX favoreció a los grupos de poder mestizos asentados en la cabecera, monopolizando el gobierno local, el comercio y los servicios, generando exclusión a los poblados periféricos del municipio (López, 2012). El diseño municipal imperativo en México abreva del paradigma colonial ya que

únicamente reconoce los espacios urbanos, lo rural está estigmatizado y despreciado. Por ese motivo los criterios para ser erigido como municipio que la legislación de los estados exige, en todos los casos, es que los poblados que serán designados como cabeceras, serán aquellos que tengan la mayor concentración de población y servicios municipales, así también una predominancia de población mestiza, que suele concentrarse en lugares con mayor densidad de servicios.

Esta decisión configura una relación de subordinación colonial. Los centros de población se formaron con una semántica de jerarquización del espacio y sentido civilizatorio: “ciudades” eran aquellas en donde residían los españoles y los criollos de clase alta; en las “villas” residían los mestizos y criollos sin rango, y a la población indígena se le asignaron “pueblos” (Goyas, 2013<sup>4</sup>). Estas categorías tenían derecho a un gobierno propio (el cabildo municipal o municipalidad), con poderes judiciales, financieros y administrativos, como administrar su propia hacienda. El Cabildo (alcaldes, regidores, síndicos) tenía funciones religiosas, políticas y económicas. En los pueblos indígenas el Cabildo podía incorporar a uno o más gobernadores, así como un crecido número de servidores; había también una caja de comunidad. En la cabecera se concentraba el edificio de la casa del Concejo o Cabildo; la iglesia con el santo patronal asignado; los atributos y símbolos de la justicia (la prisión y el cepo); el mercado o tianguis, y otros edificios para recibir a los visitantes, además de espacios comerciales. Y los que allí residían tenían derechos de acceso a la tierra. Adicionalmente, menciona Chevalier (1989), las cabeceras gozaban de personalidad y libertades (como libertad de comercio), que los pueblos sujetos carecían, ya que estaban obligados a comprar en la tienda de raya.

Al estar colocados en un rango submunicipal (como agencia, tenencia o comisaría municipal), se producen relaciones de subordinación e injusticia y, frecuentemente, desde

---

<sup>4</sup> Respecto a lo que ocurría en Nueva Galicia, Ramón Goyas refiere: “Debido a sus características específicas, en el territorio que comprendió la Nueva Galicia pocos centros de población fueron fundados con la categoría de villas (por ejemplo, San Miguel, Chiametla, Compostela, Purificación y la misma Guadalajara, establecidas por el conquistador Nuño Beltrán de Guzmán). Más difícil aún fue que algunas de ellas alcanzaran el nombramiento de ciudades (por ejemplo, Santiago de Compostela en 1531, Guadalajara en 1539 o Zacatecas en 1588); sin embargo, a ambas formas de poblamiento les fue común el elemento racial hispano, así como el control político que ejercieron en amplias áreas geográficas. De este modo se puede hablar en principio de una separación política cuyo trasfondo también fue étnico, y consecuentemente de estatus. Los pueblos fueron —al menos en su origen— indígenas, mientras que las villas y ciudades estuvieron habitadas por la población blanca, aunque, al requerir de gran cantidad de mano de obra mulata e india para su mantenimiento, tendían a ser poblaciones complejas y heterogéneas.” (Goyas, 2013:34-35).

la cabecera municipal se asumen posiciones de presunta superioridad étnica, con prácticas discriminatorias alimentando antagonismos. En ocasiones estos resentimientos escalaron a una confrontación entre comunidades y cabeceras; entre mestizos e indígenas; entre pobres y ricos.

No es circunstancial que regularmente en el mundo indígena la pobreza se concentra en las unidades submunicipales, allí también la violencia se profundiza, las comunidades son los eslabones más débiles de la vida social indígena. Allí se vive una situación de “violencia estructural” que articula un nudo de violencias (Gutiérrez, 2004), en donde están presentes la pobreza, exclusión, discriminación y carencias varias; que regularmente es población vulnerable, sujeta a distintas formas de explotación ya sea laboral o de sus bienes comunes; al mismo tiempo que tienen menos capacidad de negociación.

Los pueblos indígenas han tenido una relación tensa y contradictoria con el municipio, por un lado cuando han obtenido el rango municipal le ha servido como un escudo de protección para su territorio y en ocasiones ha contribuido a su reconstitución como pueblo o a crear nuevas identidades<sup>5</sup>. Por estas razones, lograr la municipalización de un territorio indígena es una aspiración generalizada en algunas entidades del país. Pero, por el otro lado, esa misma institución les ha sido profundamente dañina cuando han quedado subordinados a cabeceras con hegemonía mestiza y el municipio ha sido un recurso para el establecimiento de relaciones coloniales.

Desde el siglo XIX los recortes municipales han contenido una estrategia de colocar los lugares de habitación criollo-mestiza como cabeceras y a los pueblos indígenas como comunidades sujetas periféricas, refrendando la relación colonial de dominación (Ramírez, 2007; Sánchez, 1999; Ventura, 2007). La división política de las entidades federativas creó y reprodujo la organización del Estado colonial institucionalizando la exclusión de los indígenas del gobierno local y en particular negándoles su derecho al autogobierno en sucesivas intervenciones. Al realizar recortes municipales los pueblos indígenas fueron perdiendo el dominio eminente sobre su territorio (García, 1992) despojándolos de su categoría de pueblo y con ello su autogobierno y libertades.

---

<sup>5</sup> Carmagnani (1988) al referirse al estado de Oaxaca ha llamado como “reconstitución étnica” a la voluntad de los pueblos indígenas de reelaborarse continuamente para hacer permanecer su diferencia.

La lucha de centros de población por lograr ascender de jerarquía en el orden jurídico-territorial del Estado es de larga data en México. La superioridad territorial o “categoría política” que fue instaurada desde el inicio del régimen colonial y que se prolongó durante la República estableció un imaginario de absoluta primacía de la territorialidad del Estado-nación, que consideraba a la territorialidad estatal como la única válida y con legitimidad (Cairo y de la Fuente, 2003), estableciendo significados de supremacía étnica y social, deslegitimando a las otras territorialidades previamente existentes que fueron colocadas como subalternas en un orden de colonialidad establecido. La diferencia en la jerarquía como una forma de dominación geográfica (Harvey, 2007), o mejor dicho, la importancia de ser una cabecera municipal, fue más evidente después de las reformas municipales de 1983 y 1998 cuando se crean los ramos municipales (Ziccardi, 2003, Boehm, 1987; Rodríguez, 2010; Blancas, 2013; Guillén, 2005; Martínez, 1998; Mandujano, 2011).

Las cabeceras decidieron sobre la inversión de esos fondos, privilegiando las necesidades del centro urbano, ignorando las de las localidades rurales, instaurando un tipo de desarrollo desigual refrendando la exclusión. Esta diferencia se marcaba por la concentración del poder en la cabecera y la falta de representación política de las comunidades en los ayuntamientos: el poder municipal solía estar en mano de residentes de la cabecera, quienes eran adicionalmente la mayoría de las veces, mestizos, herederos muchos de ellos, de familias que han concentrado históricamente el poder, usándolo con frecuencia para despojarlos de sus recursos y bienes comunes (Gutiérrez, 1999).

La desigualdad territorial de origen condujo a esos centros de población a desplegar luchas por lograr elevar su poblado al rango de municipio, estas luchas en el territorio se han prolongado por varios años y muchas de estas aspiraciones han permanecido por generaciones; de tal forma que podemos suponer que la búsqueda de ascenso en el rango territorial es una variable que ha estado presente en todos los momentos históricos de la historia nacional y es transversal a los distintos momentos de formación del Estado en México y de las luchas sociales en sus distintas etapas históricas.

Es decir que la construcción de la malla municipal no ha sido un resultado absoluto de una decisión unilateral desde el poder del Estado, sino de una variedad de luchas y movimientos populares que han disputado para significar la organización política territorial del Estado desde sus propios intereses. Con sus luchas buscan modificar las

decisiones unilaterales gubernamentales de la construcción territorial del Estado a través de la figura municipal. Como lo mencionan Gilbert Joseph y Daniel Nugent, (2002:40) al referirse a la formación del Estado de la Revolución mexicana: “la participación popular en los múltiples campos en que se llevan a cabo proyectos oficiales, invariablemente tenía como resultado negociaciones desde abajo” esto puede ser observado en la “cotidianeidad” de la construcción del Estado. Es en esa cotidianeidad, con los actores concretos en donde se produce la construcción estatal. En este mismo sentido la creación de un nuevo municipio es un dato empíricamente verificable por un decreto y, como observa Guber (2004:84) “lo real se compone de fenómenos observables y de la significación que los actores le asignan a su entorno [...]; en él se integran prácticas y nociones, conductas y representaciones”.

Las aspiraciones de centros de población por ascender de rango municipal en regiones indígenas suelen producirse mediadas por fuertes disputas, tanto entre las unidades submunicipales por lograr un mejor lugar, como desde éstas (pueblos sujetos) frente a sus cabeceras. Este fenómeno ha sido recurrente en distintas regiones del país y ha sido documentado por Antonio Escobar (1996) en las Huastecas hidalguense y veracruzana; Gudrun Lomeyer Linder (1998) y Dolores Palomo (2009) en Chiapas; Juan Carlos Cortés en Michoacán (2007) y Danièle Dehouve (2001) en Guerrero, entre otros. Pero se debe a esta última autora haber categorizado esta disputa territorial permanente (en el contexto guerrerense) como “geopolítica indígena”, para dar cuenta sobre la histórica y permanente competencia de jerarquías territoriales entre las comunidades guerrerenses (tlapanecas) en una puja por lograr un mejor posicionamiento en la organización político-territorial regional. Estas disputas no son aisladas sino que se inscriben en espectros amplios articulados a procesos más vastos de alcance regional o nacional.

La “geopolítica” es la particular forma de cómo los indígenas hacen política en sus regiones, en palabras de Dehouve (2001): “cuando los indígenas hacen política, en realidad hacen geopolítica, porque en una región indígena las relaciones de poder no se pueden desligar del territorio ni de la tierra. Por eso las transformaciones mencionadas (divisiones, expulsiones, migraciones, cambios de límites, conformación de nuevas comunidades, desaparición de otras) no deben ser consideradas como fenómenos recientes, sino deben ser vistas como partes esenciales del funcionamiento orgánico de toda comunidad indígena, pues representan su modo propio de actuar sobre el

territorio...” (2001:6). Dicho de otra manera, constituir nuevos municipios es una forma concreta de luchas de poder en el territorio (Raffestin, 2013).

Los territorios tienen memoria y esta memoria fue la que se movilizó en la coyuntura que aquí se analiza para activar las luchas autonómicas que se alimentaban de una herencia de larga duración de la antigua reivindicación por ascender de jerarquía a sus centros de población y con ello hacer realidad el anhelado sueño de la descolonización, apropiándose de la institución municipal, procediendo a su descolonización. En este sentido luchar por un nuevo municipio en la coyuntura 1994-2010 tuvo esta intención descolonizadora, al hacerlo en una gramática autonómica.

## **I.2.- Autonomía: una categoría política para la descolonización**

En las últimas décadas las poblaciones indígenas en América Latina han desarrollado una fuerte presencia política y han sido factor central en los procesos de democratización que se han vivido en el continente, al mismo tiempo que han luchado por su descolonización. Se estima que más de 370 millones de personas que corresponde a aproximadamente cinco mil pueblos indígenas, diseminados en aproximadamente 70 países del mundo, se adscriben a sí mismos como “pueblos indígenas”. En el continente americano se trata de 40 a 60 millones de personas, adscritos a casi 800 pueblos indígenas, ubicados en 24 países. Estas cifras representan el 6% de la población total del continente americano y significan el 10% de la población total de América Latina y el Caribe, y 40% de la población rural en América Latina, según fuentes de organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas.<sup>6</sup> En términos demográficos, su peso es diferenciado, México, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Perú concentra entre el 80 y 90 por ciento del total de la población indígena del continente. No obstante que la presencia indígena en el resto del continente no tiene una contundencia numérica, sin embargo su capacidad de movilización ha obligado a los Estados a modificar su legislación dirigido hacia el reconocimiento de esos colectivos, además de implementar políticas públicas y, en algunos países se ha incorporado en la legislación nacional el derecho a la libre

---

<sup>6</sup> Estimaciones elaboradas por el Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos del Mundo 1995-2004, coordinado por José del Val (2007).

determinación de los Pueblos Indígenas y su materialización a través del reconocimiento de la autonomía.

Lograr instalar en el imaginario colectivo la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas y en particular el derecho a la libre determinación y autonomía como los vehículos para avanzar en el desmantelamiento del régimen colonial instaurado desde el siglo XVI, ha sido resultado de un largo recorrido en donde cada uno de los conceptos fue ampliamente debatido e impulsado por las organizaciones indígenas<sup>7</sup>.

La autonomía como reconocimiento jurídico-político y forma de reconocimiento del derecho de libre determinación de pueblos que viven en condición de minoría política, dentro de estados nacionales tiene cierta tradición en Europa (Petschen, 1998), pero en América Latina es reciente y son pocos los países que han incorporado a la autonomía como un arreglo político con los Pueblos Indígenas<sup>8</sup>.

Estos reconocimientos tienen tras de sí luchas históricas en el terreno del derecho internacional. En la segunda mitad del siglo XX en el entorno de la llamada “Guerra Fría”, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asumió el reto de contribuir a la descolonización en el mundo y velar por el derecho de la libre determinación de todos los pueblos, para ello creó el Comité Especial sobre la Concesión de la Independencia a Países y Pueblos Coloniales, conocido como el “Comité de los 24”, establecido en 1961 (Falk, 2002). Para ratificar este compromiso la ONU proclama sendos pactos, los llamados “pactos gemelos” (el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales

---

<sup>7</sup> La instauración de la autonomía como un nuevo paradigma que desplazó al paradigma colonial, debatió y confrontó ideas en distintos terrenos. Antes de la segunda guerra mundial, los países dominantes justificaban su supremacía en valores raciales de preponderancia por el color de la piel y otros rasgos, el paradigma colonial legitimaba la superioridad de unos pueblos sobre otros como un rasgo de la historia de Occidente (Grimal, 1989). Pero este paradigma fue derrumbado por otros que lo desplazaron, como por ejemplo el de los derechos humanos y el paradigma de la autonomía indígena sustentados en valores de igualdad y no discriminación. En términos políticos un paradigma refiere a unas ideas que cuestionan y reemplazan a otras, la idea de un “cambio de paradigma” ocurre con el desplazamiento de imaginarios que antes fueron dominantes y que pueden dejar de serlo cuando ya no ofrece respuestas y soluciones a los problemas que se le presentan (Burguete, 2010).

<sup>88</sup> Pero la autonomía como reconocimiento adquiere significados jurídicos distintos, de acuerdo al contexto desde donde se signifique. En lo general han sido dos las estrategias de reconocimiento: por un lado reconocimiento a los “derechos autonómicos”, como es el caso de Panamá; Colombia; Ecuador; Venezuela y México, que consiste básicamente en el reconocimiento de algunos “derechos autonómicos” incorporados en algún lugar de la legislación nacional; y la segunda opción, se trata de cambios constitucionales de mayor alcance que modifican la organización política-territorial del Estado y las relaciones de poder al crear regímenes de autonomía como son los casos de Nicaragua (1987), Colombia (1991) y Bolivia (2009).

y Culturales<sup>9</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>10</sup>) abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. En el artículo primero de ambos pactos se lee: “1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Este reconocimiento debía incluir a todos los pueblos, incluyendo a los pueblos indígenas; sin embargo, en ese momento el desarrollo doctrinario no alcanzaba a considerarlos como pueblos, sino como “minorías”.

En la idea inicial, la noción de “pueblos colonizados” no incluía a los colectivos indígenas (Rouland et al., 1999), incluso el Convenio 107 de la OIT legitimaba en esos años las políticas de integración y eventual disolución de esos colectivos. En lo general en el derecho internacional los indígenas eran considerados como “minorías étnicas”. Los liderazgos políticos indígenas rechazaron ser considerados como “minorías” en sus propios territorios, en donde ellos habían sido las primeras naciones, que existían antes de la colonización y de la emisión de las bulas papales (Bula Intercaetera, emitida por el papa Alejandro VI) que entregó sus territorios a los reyes cristianos, deteniendo el desarrollo autónomo, siendo éste el origen de la dominación, reforzada después de las independencias nacionales por los Estado-nación (Sánchez, 1993).

Frente a esa exigencia irrumpe en la ONU un emergente liderazgo político indígena quienes junto con grupos de académicos y las nacientes ONGs internacionales (como el International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA) se dirigieron al “Comité de los 24” para demandar el derecho a la descolonización, apelando a la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960) de la ONU; además de lo establecido en la 947a. Sesión plenaria, 14 de diciembre de 1960 sobre “...la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” que reconocía que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan

---

<sup>9</sup> “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.” Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Consultado en febrero de 2012.

<sup>10</sup> “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Consultado en febrero de 2012.

libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”<sup>11</sup> Pero el Comité mostró reservas<sup>12</sup>, ya que no estaba seguro que los colectivos indígenas pudieran ser considerados como “pueblos”; por lo que los canalizó hacia la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías<sup>13</sup>.

Se puede afirmar que este informe que se presentó ante la ONU (1983) puso la agenda internacional del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, quienes encausaron sus luchas hacia esos reconocimientos, a partir de las recomendaciones se procedió a la creación, en el seno del Consejo Económico y Social, en 1982, del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de la ONU, así como el cambio del Convenio 107 al 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, modificando el espíritu integracionista del primero (Burguete y Ruiz, 1994).

Esta base jurídico-política fue un incentivo que estimuló las luchas indígenas del mundo hacia la descolonización y la construcción del paradigma de la autonomía indígena como ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos. Se configura una agenda indígena desde el seno de los propios pueblos y sus organizaciones, ésas pusieron en el centro el cuestionamiento al paradigma de la nación mestiza, así como a las políticas asimilacionistas/integracionistas que lo viabilizaban.

Simultáneamente en el campo académico tres conceptos fueron centrales en este proceso, primero la categoría de “colonialismo interno” desarrollada en la década de los sesenta por Rodolfo Stavenhagen (1963) y Pablo González Casanova (1969), buscando

---

<sup>11</sup> “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960”. Disponible en: <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>, Consultado en febrero de 2012.

<sup>12</sup> Para allegarse elementos en este debate, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías solicitó en 1991 elaborar un informe que diera cuenta de las relaciones de discriminación, el señor José R. Martínez Cobo fue nombrado como Relator Especial para dicho estudio, que ofreciera alternativas al enfoque de minorías y que propusiera medidas nacionales e internacionales para eliminar la discriminación. Su informe final se denominó "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", entregado en 1983, los resultados fueron a favor del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, aportó la primera definición sobre pueblos indígenas que posteriormente sería retomado en Convenio 169 de la OIT (1989), que sustituiría al Convenio 107: “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales [ONU, doc. núm.]”.

<sup>13</sup> Documento ONU: E/CN.4/Sub.2/1986/87. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/coboes.html>. Consultado en febrero de 2012.

dar cuenta del tipo de relaciones coloniales bajo las que en la segunda mitad del siglo XX los Estado-nación mantenían a la población indígena (Balandier, 1970:9). El segundo aporte fue la publicación de Guillermo Bonfil (1972) que definió al “indio como categoría colonial”, el texto fue discutido e hizo una contribución memorable en los debates que tuvieron lugar en la Isla de Barbados en enero de 1971 al celebrarse el “Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur” que dio lugar a la “Declaración de Barbados” (Bonfil, 1977).

Al mismo tiempo, desde la antropología crítica se desarrolló el concepto de “autonomía”, desde una perspectiva integral, esto es, no como una demanda más, sino como un “régimen” que modificara la organización político-territorial del Estado y situara a los pueblos indígenas como parte de la nación. Héctor Díaz-Polanco (1991) construyó el enfoque más elaborado, esta perspectiva contribuyó a socavar las bases ideológicas del indigenismo continental, colocando la cuestión nacional como parte constitutiva de los debates del Estado, de la nación y de la democracia, creándose las bases teóricas con las que se alimentaría el nuevo paradigma autonómico, en detrimento del viejo paradigma asimilacionista/integracionista. La Declaración de Barbados, el reconocimiento en el derecho internacional y el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional en Nicaragua (1987), pusieron, entre los años setenta y ochenta las coordenadas por donde transitaría el movimiento indígena (Sánchez, 1994).

Fueron de tal la importancia estos debates que los proyectos de integración y asimilación étnica, antes normalizadas por la teoría antropológica indigenista, fueron radicalmente cuestionados. Las nuevas luchas indígenas se colocaron en el terreno de la resistencia y la descolonización y adquirieron el matiz de “procesos de liberación” o “procesos de descolonización”, similares a las que en esos años se libraban en los territorios coloniales de África y Asia. Los liderazgos indígenas fueron construyendo nuevos argumentos jurídicos, interpelando la interpretación hegemónica del derecho internacional, cuestionando el modelo de Estado-nación de “un Estado-un pueblo-una nación”. Un emergente sujeto surge con una nueva gramática de enunciación de sus reclamos, haciendo rupturas con los enfoques campesinistas de los que se desprendía.

Simultáneamente, desde la década de los setenta, hasta nuestros días, diversos “grupos étnicos” (que dejaron de ser llamados así, para asumirse como “pueblos indígenas”) que presumían que su desarrollo cultural alterno había sido detenido por una

situación colonial, se asumieron como “pueblos indígenas” en el mundo (Bartolomé, 1997). Esa relación colonial era percibida y ejercida por diversos colectivos, tanto en la Europa del Norte, como en Asia, África y Oceanía. Por compartir esa misma condición, la mayoría de esos grupos se adhirieron al principio del derecho a la libre determinación y su realización. Estas definiciones hicieron converger la creación de un movimiento indígena mundial, que año tras año se encontraron en la ONU para construir una agenda de derechos autonómicos (Burguete y Ruiz, 1994). Fue hasta 2007 después de esfuerzos consistentes, que se logra la aprobación de la Declaración de las Naciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Allí se reconoció en sus artículos 3 y 4 el derecho a la libre determinación y autonomía indígena:

#### Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

#### Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>14</sup>

En la primera década del siglo XXI, más de 200 millones de personas en el mundo se asumen como pertenecientes a Pueblos Indígenas, por compartir la condición de pueblo colonizado, prolongada por una relación de colonialismo interno. Esta autoidentificación política ha dado lugar a lo que Milka Castro (2008) ha llamado como la “universalización de la condición indígena”. Con ello también, podemos decir, se puso el piso para la expansión de una “identidad colectiva étnica” global, como una suerte de “comunidad imaginada” (Anderson, 1993). En este contexto se producen procesos de politización de las identidades étnicas para construir identidades políticas indígenas, algunos elementos que se hacen visibles son: la invención de tradiciones históricas; la “territorialización”

---

<sup>14</sup> Cfr. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/drip.html>. Consultado en octubre de 2011.

de los espacios propios y la “temporalización mitologizante” del pasado, que a través de la selección de ciertos “emblemas de contraste” objetivados, son mostrados como “marcadores étnicos” (Gómez, 2005). Irrumpe el orgullo étnico como un referente de la nueva época, teniendo como base la “conciencia étnica”, ésta refiere a “la autopercepción de un grupo humano de poseer diferencias culturales profundas con el resto de la población (historia, lengua, religión, tradiciones, e incluso raza) y postular colectivamente su derecho a mantener esas diferencias, esto es, a no asimilarse culturalmente (Bengoa, 2000:22).

Concluyendo, entre los años setenta y 2010 ocurren cambios relevantes en el derecho internacional reconociendo al “pueblo indígena” como categoría jurídica-política y su derecho a la libre determinación, materializada a través de la autonomía; cambio que se acompañó con la construcción de un sujeto político colectivo indígena, así como innovaciones en la teoría antropológica y en las políticas de Estado que modificaron sus certezas respecto a la presunta inexorabilidad de la desaparición de los pueblos indígenas en los países del continente.

Después de más de cuatro décadas de resistencias, los pueblos indígenas ganaron una batalla en el derecho internacional y en los imaginarios colectivos al derrotar al paradigma político integracionista del Estado-nación, logrando establecer como válido, legítimo y necesario su derecho al desarrollo cultural alterno, sobre la base de su diferencia cultural (Bartolomé, 1997), siendo necesario para ello la necesidad de lograr un nuevo arreglo con el Estado, a través del establecimiento de un régimen de autonomía (Díaz-Polanco, 1991).

### **I.3.- La emergencia indígena y el planteamiento autonómico**

Al cerrar los años ochenta y al despertar de los noventa surgen en América Latina un conjunto de organizaciones sociales indígenas que orientan sus acciones hacia el logro del ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía, irrumpe así un nuevo sujeto político indígena (Gómez, 2005).

Este sujeto comienza a ganar visibilidad en 1990 con movilizaciones protagónicas en las calles y plazas públicas de las capitales de los países (por ejemplo en Ecuador, 1990) actuando de manera simultánea el 12 de octubre de 1992 en rechazo a la festividad

del “Encuentro de dos Mundos” que promovían los (reinventados) estos iberoamericanos, con el liderazgo de España. En estos años los debates al seno de las organizaciones indígenas dirigían sus esfuerzos en otorgar un nuevo sentido a sus luchas. Antes habían participado de manera visible en los movimientos campesinos, o incluso en los movimientos armados (Barre, Marie-Chantal, 1990) y en esfuerzos por lograr gobiernos democráticos (Vann Cott, 2000). Este momento histórico ha sido nombrado de distintas maneras: “se trata de luchas indígenas que se despliegan en un contexto de una reforma del Estado” (Assies, 2003) en un proceso que transita del “indigenismo a la autonomía” (Sánchez, 1999), dando lugar a “nuevos procesos de construcción nacionalitaria” (Bartolomé, 2002). El cambio viene acompañado con la presencia de “actores emergentes” (Stavenhagen, 1997), en una “emergencia indígena” (Bengoa, 2000); caracterizado por el “resurgimiento de la etnicidad” (Gutiérrez, 2000); con el “despertar de una nueva etnicidad” (Gros, 2000), al mismo tiempo que ocurre la “nacionalización de la lucha de los grupos étnicos” (Díaz-Polanco, 1985).

Todos los autores coinciden en que este momento da lugar a un nuevo sujeto que se hace visible en procesos de movilización y de transformaciones en su identidad (Büschges, 2007), sostenidas en la construcción de una nueva subjetividad colectiva como pueblos indígenas. La nueva coloración lo pone el reclamo de reconocimiento de la diferencia étnica.

Al poner de relieve la identidad, los reclamos ya no se agotan en una agenda de bienes materiales o tangibles, sino al mismo tiempo en reclamos simbólicos, que otorga nuevos significados a las viejas reivindicaciones clasistas o campesinistas. Los movimientos por demandas sociales dirigidas al Estado benefactor cambiaron su centralidad hacia el movimiento de identidad, al politizarla (Cardoso, 1990). La emergencia indígena se alimenta por ese nuevo pensamiento que se sostiene sobre un nuevo tipo de actor sociopolítico: las organizaciones indígenas. Antes de esos años no existían (más que de manera excepcional) organizaciones movilizadas por la etnicidad (Bengoa 2006, Gros 2000, Sánchez, 1999). Al documentar el proceso de formación del movimiento indígena en Brasil. Roberto Cardoso de Oliveira (1990) menciona que antes de los años setenta la categoría “indígena” era rechazada porque se percibía como un estigma, como una palabra discriminatoria, una palabra inventada por el colonizador que nulificaba sus identidades propias, ya que en la vida cotidiana no la usaban para nombrarse a sí mismos. Pero al irrumpir la lucha política étnica, la noción fue

resignificada para interpelar al paternalismo del Estado y las iglesias y convertirla en categoría política y jurídica. En México, la reforma al artículo 4º constitucional oficializada en el Diario de la Federación en 1992 institucionalizó la presencia de los “indígenas” como constitutivos de la nación mexicana, lo cual fortaleció el sentido político de la categoría de indígena y su aceptación de parte de las organizaciones que antes la rechazaban. Además, Bonfil (1981) ya había hablado del sentido político y contestatario de ésta como una categoría política de unificación pan o trans étnica en el movimiento indígena continental.

Al mismo tiempo que irrumpen los sujetos colectivos surgen nuevas formas de movilización: masivas concentraciones en las plazas; marchas, caminatas y encuentros fueron frecuentes. Desde la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” en 1990, que partió de las tierras bajas de Bolivia; así como las movilizaciones a las que convocó el Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena a nivel continental, fueron tejiendo propuestas y agenda para la articulación del movimiento indígena autonómico continental. En esta etapa se configuran los movimientos panétnicos en la mayoría de los países de América Latina, sus luchas se orientan a lograr su visibilización política, a interpelar a los Estados-nación y a los organismos multilaterales, en la búsqueda del reconocimiento de derechos.

El camino hacia el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas fue empujado en los hechos por la emergencia de movimientos indígenas armados, como en Nicaragua (1987) quienes pusieron el énfasis en reconocimientos autonómicos, que se materializó en el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional con la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica (Ley 28, 1987) e implementado desde 1990 con las primeras elecciones regionales (Sánchez, 1994), después de Nicaragua siguió Colombia, que también estableció un régimen de autonomía en 1991 (Jaramillo, 2004). La autonomía se convirtió en una posibilidad de un nuevo acuerdo político con los pueblos indígenas en situaciones de conflicto y también con aquellos que interpelaban al Estado por la vía política. La autonomía se vislumbraba como un recurso político del que la sociedad podía valerse en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico-nacional (Díaz-Polanco, 1991).

Al mismo tiempo que se avanzaba en el desarrollo teórico de las propuestas autonómicas a través de un diálogo constructivo entre liderazgos políticos indígenas y académicos autonomistas, simultáneamente en distintos contextos irrumpen luchas indígenas que se desplegaron en el primer lustro de la década de los noventa.

El Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena puso una plataforma para ese debate, tanto entre las organizaciones indígenas como con otros aliados como los organismos no gubernamentales (ONG's) en el ámbito nacional e internacional; y también con segmentos de la iglesia católica (León, 1991). A partir de entonces, muchos de los reclamos de los pueblos indígenas serían argumentados en una gramática autonómica. En la construcción del “acuerdo autonómico indígena” fueron relevantes las reuniones continentales o “Cumbres Indígenas” que se han realizado durante más de dos décadas en distintos países de América Latina. Arrancan con el “Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios” realizado en 1990 en Quito, Ecuador; que emitió la “Declaración de Quito”, colocando el derecho de libre determinación y a su realización mediante la autonomía, como el eje articulador del emergente movimiento indígena continental. Este Encuentro, que es el primero de una suerte de “genealogía del movimiento indígena” adquirió un carácter seminal, en la “Declaración de Quito” promulgada en 1990 emitiéndose allí la “Declaración de Quito”. José Emilio Ordoñez (1993) recogió esta clásica declaración:

La lucha de nuestros pueblos ha adquirido una nueva cualidad en los últimos tiempos. Esta lucha es cada vez menos aislada y más organizada.

Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva sólo puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra libre determinación. Nuestra unidad se basa en este derecho fundamental.

Nuestra libre determinación no es una simple declaración.

Debemos garantizar las condiciones necesarias que permitan su ejercicio pleno; y éste debe expresarse, a su vez como plena autonomía para nuestros pueblos. Sin autogobierno indio y sin control de nuestros territorios no puede existir autonomía. (Ordoñez, 1993:138).

A partir de allí, las otras “cumbres indígenas” bordarían en el seguimiento de los principios políticos autonómicos. Después de Quito siguió la de Temoaya, México, de 1993; la de Teotihuacán México, en 2000; la Segunda Cumbre en Quito Ecuador, en 2004; la de Mar del Plata, Argentina en noviembre de 2005; La Paz, en 2006; Iximche’, Tecpán,, Guatemala en 2007 (Burguete, 2007a); Puno Perú en 2009 y La María-Piendamó, Colombia en 2013. Al finalizar el siglo XX y en el primer lustro del nuevo milenio, el paradigma autonómico como proyecto político indígena, impulsado por las organizaciones indígenas autonómicas a través de sus liderazgos políticos, se estableció en la agenda política nacional, en una puja por transformar las relaciones con el Estado y nuevos diseños de sociedades plurales (Gutiérrez, 2013). En los años noventa y el primer lustro del siglo XXI la formulación autonómica se planteaba principalmente como reconocimiento de derechos de pueblos indígenas, las masivas movilizaciones de esa época argumentaban en una gramática de políticas de reconocimiento (Gutiérrez, 2013; Martí, 2007).

Simultáneamente se registra un desarrollo de la teoría autonómica desde la academia mexicana. Para Héctor Díaz-Polanco (1996:140) la autonomía es autogobierno: “El autogobierno presiona sobre los espacios políticos, reclamando su redefinición y además, exige una nueva distribución del poder; igualmente supone reconocimiento de una entidad nueva y asignación a ella de ciertas facultades que, hasta hoy, se encuentran reservadas a un gobierno central y sus expresiones locales.” Pero este autogobierno no se limita al ámbito comunal, sino por el contrario prevé un régimen de carácter supracomunal, con diferentes “escalas”, en donde el sujeto de derecho es el pueblo indígena en su integridad, por lo que incluye autonomías municipales y regionales, además de la comunal. Esta propuesta autonómica en su organización político-territorial plantea:

De ese modo, el territorio autónomo no sería el de comunidades dispersas y sin continuidad espacial, sino un ámbito territorial continuo y compacto. (...) Otros dos componentes adquieren relieves notables en el marco de la autonomía supracomunal. Por una parte, el gobierno propio o autogobierno. La autonomía comunal implica básicamente el reconocimiento de las autoridades tradicionales y sus formas de gobierno. La autonomía para pueblos supone el reconocimiento de autogobiernos de más peso, con mayor capacidad para negociar con los poderes centrales y, sobre todo, con posibilidades de asumir competencias político-

jurídicas de todo tipo (económicas, administrativas, educativas, etc.) más amplias. Este segundo componente (las competencias, facultades, funciones, etc., de los autogobiernos) hace la diferencia entre la autonomía para las comunidades y la concebida para pueblos. En este caso, competencias que están actualmente en manos de órdenes de gobierno centrales (nacionales y sus derivaciones en las entidades federativas o provinciales) pueden ser asumidas por los autogobiernos autónomos de los pueblos indígenas, lo que implica una descentralización política que los grupos de poder y de interés prefieren evitar (Díaz-Polanco, 2006:6-7).

En el debate autonómico en México, Luis Villoro la conceptualiza como el derecho de los pueblos indígenas “a pactar con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo como pueblos, dentro de un Estado multicultural (...) las autonomías, si se dan, tendrán que estar pactadas con el gobierno federal y ser promulgadas en la Constitución de la República y en las constituciones de cada estado federal (...) El fin de las autonomías es garantizar el mantenimiento de la identidad y el desarrollo de los pueblos en el marco de un Estado plural. Las facultades autónomas serán, por lo tanto, las que contribuyan a ese fin (...) Se prevén distintas autonomías... La autonomía de un pueblo no puede plantearse de la misma manera cuando ocupa un territorio delimitado o cuando, por el contrario, se encuentra disperso en distintas regiones y sus miembros están mezclados con individuos de otros pueblos.” (1998:5-8).

Mientras, para Consuelo Sánchez (2010) cuatro son los elementos en un régimen autonómico: autogobierno, territorio, redistribución de poderes y recursos y participación en las instancias nacionales. El primero hace posible que las colectividades indígenas puedan disponer de autoridades propias, con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, ejercer competencias para la administración de sus asuntos y para normar la vida interna. Advierte que si bien antes de un régimen de autonomía algunas comunidades han podido sostener a sus autoridades comunitarias, mediante un régimen autonómico, la diferencia es que éstas pueden auto determinarse colectivamente en tanto pueblos como parte de una estructura política o sociedad mayor, en la que están insertas. Como segundo elemento destaca la base territorial como ámbito de la autonomía, ésta es fundamental para poder allí ejercer sus facultades autonómicas. Se trata de la delimitación

de una jurisdicción autónoma, de carácter político, jurisdiccional, administrativo y ecológico, con sus propias instituciones, entre otros.

Un tercer componente de todo régimen autonómico de acuerdo con Sánchez es el de las competencias, que refiere al conjunto de potestades o facultades, que son atribuidas a las entidades autónomas que regula la legislación autonómica. Si bien requiere políticas de descentralización, éstas no significan lo mismo. En un régimen autonómico la descentralización debe ir acompañada de la redistribución de poderes entre el Estado y los entes autónomos, además de traslado de presupuesto y competencias de acuerdo a las materias en cuestión. El cuarto componente, es el reconocimiento del derecho a la participación y representación política en la vida nacional. Los indígenas han sido excluidos de los espacios de poder, por lo que el Estado debe de establecer mecanismos para garantizarlo.

La propuesta autonómica de Sánchez prevé que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos autonómicos en el ámbito territorial de sus espacios autonómicos como pueblos, así también que estén representados y participando en el ámbito nacional. En resumen, la autonomía es una forma de ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas para garantizar sus existencia dentro del Estado, que requiere instituirse como un régimen articulado, y no como “derechos autonómicos” dispersos, en un reconocimiento constitucional que no modifica el orden general y político territorial del Estado y que regularmente tienen dificultades para materializarse ya que con frecuencia entran en controversia con el resto del cuerpo constitucional, ya que no existe armonización ni con la legislación federal y tampoco con las legislaciones estatales.

Pero, desafortunadamente, pese a lo avanzado de las propuestas, al final del día las propuestas autonómicas, tanto las antes enunciadas como todas las que emanaron en un rico debate nacional que se produjo en el contexto del levantamiento armado del EZLN, así como los aportes de las organizaciones indígenas diversas que participaron acompañando el proceso de diálogo del EZLN con el gobierno federal y del estado (Pérez Ruiz, 2005), se redujeron casi a la nada, incorporado dentro del artículo segundo constitucional en el año 2001, que no modificó la organización político territorial del Estado. Aunque el texto constitucional afirma reconocer el derecho de libre determinación y autonomía, sin embargo ésta quedó acotada a un catálogo de “derechos autonómicos”, que además de ser limitados en su alcance, quedaron constreñidos a ser

ejercidos en el ámbito municipal (sin modificar el artículo 115 constitucional) sin reconocimiento de la base territorial de la demanda autonómica (Burguete, 2008).

Al paso del tiempo a más de tres lustros, estos derechos no han visto su materialización ya que el artículo 115 constitucional (que regula la institución municipal en México) no sufrió los cambios que eran necesarios para adecuarse a la reforma del artículo segundo. Esta omisión condujo a que el Municipio Libre, como institución universal para todos los municipios del país se haya convertido en un obstáculo para la realización de los “derechos autonómicos” reconocidos. Con la reforma al artículo segundo, el gobierno federal dio por concluido su compromiso de lo pactado en San Andrés Larráinzar en febrero de 1996 (en los llamados “Acuerdos de San Andrés”). En este contexto general, el “derecho a la remunicipalización” quedó atrapado en medio del conflicto armado (Pérez Ruiz, 2005), en una mesa de diálogo suspendida, cancelando la posibilidad que poblados, comunidades y ejidos indígenas, pudieran ver materializados los derechos de libre determinación y autonomía en sus territorios.

Concluyendo, tres fueron los ejes que se articularon para hacer detonar un movimiento indígena autonómico en México: a) el marco internacional de los derechos humanos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en particular el reconocimiento al derecho a la libre determinación y su materialización en la autonomía; b) un movimiento indígena autonómico nacional a través de las organizaciones indígenas, articulado con el movimiento indígena continental y luego con el EZLN; y c) un desarrollo teórico-político académico del pensamiento autonómico y desde los actores políticos indígenas

Estas tres vertientes confluían en una conceptualización de la autonomía como un nuevo acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas (del mundo, de América Latina y en consecuencia de México), como estrategias para superar relaciones coloniales.

#### **I.4.- El Movimiento Indígena Autonómico (MIA) en México**

El movimiento indígena autonómico en México se fue configurando de manera paralela a los procesos internacionales mencionados. Liderazgos políticos indígenas participaron en los distintos eventos que hicieron avanzar el planteamiento autonómico a nivel internacional. Por un lado estuvieron presentes en Barbados debatiendo sobre el tema del

colonialismo y la libre determinación de los pueblos (Hernández, 1988). En los años noventa el movimiento indígena adquirió claramente un nuevo perfil en cuanto que la autonomía se convirtió en el reclamo unificador de sus luchas.

“Movimiento indígena” es una categoría de análisis de reciente creación, construida en la década de los ochenta y noventa, que intenta dar cuenta de la irrupción de un nuevo sujeto político que despliega luchas que pone el acento en su identidad (Stavnhagen, 1997; Bonfil, 1978; Aragón, 2007; Valladares, 1998, 2015; Dietz, 2000; Mejía y Sarmiento, 1987, Ruiz, 1994, Sarmiento, 1998; Sánchez, 1999, Díaz Polanco, 1997; López Bárcenas, 2005;; Warman y Argueta, 1993; Bartolomé, 1996;; Velasco, 2003; Pérez Ruiz, 2005; Gutiérrez et al., 2015; Burguete, 2012). El concepto de “movimiento indígena” tiene su antecedente inmediato en los análisis producidos alrededor del estudio del “movimiento campesino” que le precedió. Los estudiosos del movimiento campesino en México (Flores et al., 1988), identifican los siguientes rasgos: a) irrumpe en los primeros años de los setenta, durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). En esos años, la movilización rural se convirtió en un hecho cotidiano; b) En la medida en que se expandía a nivel nacional, sus demandas también se diversificaron. Al surgir, la tierra era su principal propósito; pero luego incorporó otras demandas como, mejores precios de garantía a los productos; la lucha de los productores asalariados por sus ingresos y condiciones laborales (jornaleros agrícolas); por la sindicalización de los trabajadores del campo y formación de sindicatos independientes; por abasto de productos básicos y, por el control de los procesos productivos, entre otros; c) Entre los años de 1977 a 1988 se agudiza la represión desde el Estado. Simultáneamente el movimiento campesino se incorpora al campo de las luchas democráticas; por libertades ciudadanas; contra los cacicazgos; por elecciones democráticas en los ejidos, los municipios; por el derecho a la organización independiente; por la lucha contra la represión y por los derechos humanos, entre otros.

Tomando distancia de otras luchas de la época, como el movimiento guerrillero que se gestó durante el periodo del presidente Echeverría, el concepto de movimiento campesino nombraba a los grupos de solicitantes de tierras que se movilizaban de manera no armada; aunque con acciones radicales, como la toma de tierras. Para Blanca Rubio (1987:20), en esos años se está frente a “[...] un movimiento campesino con características diferentes al que se había desarrollado en los últimos treinta años. En contraste con el aislamiento de las luchas que le preceden, el movimiento de la última

década se generaliza a todos los estados del país, hasta convertirse en un fenómeno social y coincidente.” Le es característico, asimismo, el carácter simultáneo y general de las luchas, superando el aislamiento. También es un rasgo, la constancia y permanencia de esas movilizaciones, lo que permite llamarlo como un “movimiento.”

Mientras que para Graciela Flores y colaboradores (1988:10), el “movimiento campesino” se caracteriza porque es “independiente”. Resultado de rupturas con las “organizaciones campesinas oficiales”, como la Central Campesina Independiente (CNC), y las “organizaciones campesinas oficialistas”, como el Consejo Agrario Mexicano (CAM). El “nuevo” movimiento campesino, se integra por las organizaciones que han nacido rechazando los vínculos con el sistema corporativo del partido de Estado. El carácter nacional de su accionar, mediante acciones concertadas (como acciones conjuntas), las asambleas y encuentros para lograr una agenda común, es lo que los hace un momento. Sostienen: “En este periodo [1978-1983], surge en sentido estricto un movimiento campesino, porque maduraron proyectos nuevos, empeñados en lograr la coordinación nacional de numerosas luchas dispersas en el país.”

Para entonces, los autores citados no identificaban la presencia de un movimiento indígena, en sentido estricto, aunque advertían una lucha de un grupo de organizaciones a las que se le llamaba como “organizaciones de comuneros”. Claramente diferenciadas de las otras organizaciones por la gramática de sus demandas y sus liderazgos. Destacaba el abogado purépecha Efrén Capíz (q.p.d.), dirigente y fundador de la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ). Organizaciones que luego integrarían la Coordinadora Nacional Plan de Ayala. En esos años, la agenda indígena todavía no estaba construida, y menos aún, asumida por los actores políticos indígenas. Fue hasta los años ochenta, cuando surgen nuevas demandas que ya no están centrados en la clase (campesina), sino en reclamos por la dignidad.

Como punto de quiebre, es ilustrativa la marcha realizada en octubre de 1983, por miembros de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) desde Chiapas a la ciudad de México que tuvo el elocuente nombre de “marcha por la dignidad indígena” (Ruiz y Burguete, 2003). Otros cambios ocurrían en ese contexto. Algunos de los liderazgos indígenas que antes estaban en el movimiento campesino, y muchos profesionales indígenas, reconfiguraban sus discursos y sus identidades, demandado su reconocimiento como tales (Hernández, 1988; Hernández Cruz, 1999). Al

mismo tiempo el gobierno impulsa la formación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Sarmiento, 1989) y desde el gremio educativo se crea la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües (ANPIBAC), ambas en 1975; les inspiraba trabajar “a favor del indígena, por el propio indígena” (Hernández, 1988:170).

Pero estas organizaciones eran dependientes de las instituciones gubernamentales, esta relación es reconocida por Natalio Hernández uno de sus principales intelectuales quien en un relato publicado en 1988, evalúa: “Hasta ahora (1988), el principal interlocutor de las organizaciones indígenas ha sido el Estado mexicano. Como resultado de esa relación, muchas de las demandas indígenas forman parte de la política y programa de acción de las instituciones gubernamentales (...) Cabe hacer notar que las organizaciones indígenas han sido neutralizadas o inmovilizadas por la acción del Estado a través de sus instituciones. Sus principales demandas forman parte del discurso oficial y se inscriben dentro del proyecto nacional.” (1988:176). En 1981 el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) sufrió una escisión dando origen a la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI).

Al mismo tiempo surgen otras organizaciones de carácter regional en distintos estados del país que van a alimentar la construcción del movimiento indígena en el país y algunas de ellas realizarán contribuciones al pensamiento autonómico, contribuyendo a la diversidad de significados que adquirió el concepto de “autonomía” en su desarrollo desde la década de los noventa en el siglo XX. Las organizaciones son de distintos alcances, pero todas ellas se trata de indígenas que han politizado su identidad, como la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI); la Organización Yacaltecos de los Sierra de Juárez; la Organización para la Defensa de los Recursos Humanos y el Desarrollo Social Sierra de Juárez (Odrenasij); el Comité de Asamblea de los Recursos Naturales y Humanos Mixes (CODREMI); la Asamblea de Autoridades Mixes (ASAM); la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo de Tehuantepec (UCIZONI), entre otras que se sitúan en el terreno de las luchas indígenas (Bartra y Otero, 2008).

Las luchas indígenas comienzan a adquirir su propio rostro, simultáneamente los discursos y la agenda autonomista comienza a fluir. Otros eventos que ocurren en el país contribuyen a esas definiciones, en particular el quiebre dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al escindirse una corriente democrática con el liderazgo de

Cuauhtémoc Cárdenas, abriendo un intersticio para la fuga de organizaciones corporativizadas y dar nacimiento a lo que en esos años se llamó “organizaciones indígenas independientes”. La proliferación de organizaciones de la sociedad civil está relacionada con la crisis del Estado corporativo en México. Antes de los años ochenta la figura de las “organizaciones sociales” no estaban generalizadas, son un producto del desmantelamiento de las centrales campesinas del PRI, como la Central Nacional Campesina (CNC); al mismo tiempo que son resultado de las políticas del Programa de Solidaridad impulsadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y del emergente pluralismo político que comienza a abrirse camino. Al calor de la expansión del fenómeno del “cardenismo” y su posterior reconfiguración hacia el Partido de la Revolución Democrática (PRD), diversas regiones del país ven nacer luchas que ya ponen énfasis en la identidad como elemento de articulación, como ocurría en Guerrero (Flores, 1998) y Michoacán (Ramírez, 2003). Al mismo tiempo algunas organizaciones campesinas fueron “reconvirtiéndose” a los movimientos étnicos.

En este contexto surge el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) (Ruiz, 1994) que se despliega de lo local, al ámbito nacional, integrado con un nuevo tipo de liderazgos que hacen “activismo político indígena”, según caracterización de Natividad Gutiérrez (2010:149), es decir de actores que interactúan en espacios gubernamentales y de partidos políticos, toda vez que “sus objetivos están encaminados a obtener respuesta a reclamos, espacios de representación y capacidad para tomar decisiones.”. Estos liderazgos son distintos a los que décadas atrás caracterizaban al movimiento campesino, son actores políticos con otra cultura política (Gutiérrez et al., 2015) y a las que Miguel Alberto Bartolomé (1996) denominó “movimientos etnopolíticos”, transitando de la lucha por la tierra hacía la demandas de territorios y autonomía (Pérez Ruiz, 2000).

Es en el momento de maduración de estas luchas cuando propiamente ya se puede hablar de un emergente “movimiento indígena”, que al mismo tiempo que se presumen nacionales, producen la “nacionalización” de sus luchas. Este sujeto emergente es visible al concurrir en las movilizaciones del movimiento de resistencia contra la celebración del V Centenario. Los liderazgos de esas organizaciones que actuarían en el terreno de lo político nacional desarrollarían fortalezas en sus capacidades para proponer transformaciones del Estado para dar cabida a nuevas relaciones. Se trata principalmente de las organizaciones que integraron -primero entre 1990 y 1992- el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena (CM500) (Sarmiento, 1998) y que posteriormente -a

partir de 1994- se reconfiguró en Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) (Ruiz, 1999; Sánchez, 1997).

Un rasgo distintivo de estos colectivos era su porosidad en cuanto a su membresía, en realidad estas organizaciones se integraban con liderazgos que actuaban en distintos niveles de lucha, por un lado tenían presencia en el ámbito estatal o incluso municipal o comunitario; articulados alrededor de una agenda política común que en ciertas coyunturas se manifestaba a nivel nacional. Esta particular forma de actuación fue su fortaleza, pero también su debilidad, ya que la única evidencia empírica de su existencia era cuando se movilizaban, cuando articulaban acciones nacionales. Así ocurrió con el Consejo Mexicano 500 Años, que prácticamente “se disolvió” después de la protesta contra el V Centenario, esto fue así porque sus liderazgos regresaron a sus regiones, a mantenerse en una situación de latencia, que volvió a reanimarse cuando el EZLN salió a la luz pública (Burguete, 2012).

El camino del movimiento indígena que se había marcado en 1992, se modificó de manera radical después de enero de 1994 por motivo del levantamiento armado. El EZLN puso en el corazón de la nación el tema de los pueblos indígenas dando centralidad a esta causa haciéndola visible. Fue un momento de sensibilización a la sociedad nacional, a la opinión pública en lo general y también a la clase política del país. Actores gubernamentales estuvieron dispuestos a avanzar en el reconocimiento de derechos autonómicos, en particular los que se construyó en conjunto con el movimiento indígena alrededor de la mesa de negociación del EZLN con el gobierno. Sin embargo esta posibilidad de negociación fue de corta duración.

Los distintos foros y encuentros, formales e informales, que se dieron al calor del levantamiento armado, en las que los liderazgos indígenas se encontraron, fueron configurando conceptos e ideas sobre “la autonomía”, fueron nombrándola en sus propios idiomas. El planteamiento general enfrentaba desafíos para materializar el concepto en sus contextos regionales, en algunos lugares “la remunicipalización” se convirtió en esa opción. Es por ello que el movimiento indígena autonómico se construyó en distintos niveles de articulación.

Progresivamente cuando estas organizaciones colocaron en el centro de su planteamiento teórico-político el reclamo del derecho a la libre determinación y a la autonomía, es cuando se puede hablar con propiedad de la configuración de un

“Movimiento Indígena Autonomico” (MIA) nacional. El MIA no es una organización en sentido estricto, sino que se integró con una intención, con la articulación de distintas luchas, aspiraciones, poblados, comunidades y organizaciones que se sumaron en una acción colectiva, haciendo visibles su identidad, y reclamos a sus derechos desde una perspectiva étnica.

En la diversidad que era el movimiento indígena, el accionar e incidencia de sus liderazgos eran diferenciados. Algunas eran de alcance local, mientras que otros participaban en la “diplomacia indígena” en los espacios de debate y formulación de los instrumentos del derecho internacional (en la Organización de las Naciones Unidas). Las organizaciones que integraban al Movimiento Indígena Autonomico” actuaban a nivel nacional como parte del “activismo político indígena”, siendo actores relacionados con la acción política y la gestión del Estado.

Adicionalmente, algunas de las organizaciones habían desarrollado liderazgos con capacidad analítica para la elaboración de propuestas hacia el rediseño del Estado, estuvieron presentes en distintos debates a nivel nacional; como por ejemplo en las consultas para la reglamentación del artículo cuarto constitucional, hasta en las distintas etapas de los diálogos del EZLN con el gobierno federal y del estado; teniendo un perfil de “organizaciones políticas” (Pérez Ruiz, 2005)<sup>15</sup>.

Estas organizaciones autonómicas se caracterizan por su interlocución con los partidos políticos; por su apuesta por hacer realidad, materializables, los derechos por los que habían estado luchando varios años atrás (Gutiérrez, 2010; Velasco, 2003). Una organización que responde a este perfil es el de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Un rasgo particular es que en sus reclamos incorporaban el ejercicio de los derechos a la representación política indígena, por lo que la ANIPA, fue durante algunos años una “Agrupación Política Nacional, APN”, (Burguete, 1998).

Un nuevo empuje para la articulación y re emergencia del movimiento indígena se logró cuando de nuevo organizaciones volvieron a sumarse y apoyar la rebelión del EZLN en 1994 (Díaz-Polanco, 1997), con una gigantesca acción colectiva alrededor suyo, acuerpándolo hasta la “marcha del color de la tierra” en el primer semestre del 2001. Ese

---

<sup>15</sup> Pérez Ruiz (2005) elaboró una tipología de organizaciones indígenas según pretendan incidir en la transformación del Estado nacional: pueden ser reivindicativas (campesinistas o productivistas), políticas, (pretenden reformar el Estado) y antagónicas (buscan la transformación radical del sistema social y el Estado), como el EZLN.

periodo, de 1994 A 2000 fueron los momentos más luminosos del movimiento indígena nacional ya que las alianzas rebasaron las filiaciones políticas e ideológicas, articulándose alrededor del programa de la autonomía.

Pero, ya entrado el siglo XXI este enfoque de autonomía como políticas de reconocimiento, perdió relevancia al ser progresivamente desplazados por otro paradigma dentro del campo teórico-político de la autonomía: se introduce y gana hegemonía el paradigma de la “autonomía como resistencia”, que se establece primero por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y posteriormente por un número significativo de organizaciones indígenas, particularmente el Congreso Nacional Indígena (CNI), así como un nutrido cuerpo de académicos que han contribuido a su desarrollo teórico (Holloway, 2002; Rovira, 2009; Cerda, 2011; Baronnet, et, al, 2011; Harvey, 2008 ; Fernández, 2014).

Como voy a abundar páginas abajo en el capítulo relativo al proceso de remunicipalización en Chiapas, el carácter errático de la negociación de los gobiernos federal y del estado con el EZLN condujo a que los rebeldes se retiraran de la mesa de diálogo (2001), rechazando a partir de entonces toda negociación directa con el Estado, esto es con todas sus instituciones, incluyendo las electorales. Para entonces el gobierno de Ernesto Zedillo había apostado al desgaste de los rebeldes y a no avanzar, ni en el cumplimiento de los primeros acuerdos de febrero de 1996 y, menos aún, en abrir nuevas mesas temáticas de negociación, que ya estaban agendadas.

Cuando el EZLN rompe el diálogo con el Estado por considerar que éste incumplía con los primeros acuerdos, simultáneamente se retira de su relación con él, marca distancia y se separa de la noción de autonomía entendido como un nuevo acuerdo y pacto con el Estado. Al rechazar esos vínculos, el EZLN se vuelca hacia adentro, con la instauración de “municipios autónomos” instituidos por la vía de facto, como una estrategia de resistencia, como ejercicio de la voluntad de un colectivo que establece sus propias instituciones de autogobierno, desafiando así la institucionalidad del Estado, como parte de una estrategia de posicionamiento en contra del Estado neoliberal, y en lo general como una política de rechazo al capitalismo neoliberal (Mora, 2010). Desde entonces han creado instituciones de autogobierno propio rechazando a las gubernamentales, aun cuando éstas forman parte del mismo pueblo indígena en donde las autonomías rebeldes se han establecido.

El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 suscitó simpatía y adhesión mundial, su impacto mediático propio de los tiempos de la era de la información (Castells, 1996) contribuyó de manera decisiva a colocar a los pueblos indígenas y sus propuestas en el terreno global. El planteamiento emancipador del EZLN abonó a favor de la expansión del paradigma autonómico, más allá de las fronteras del continente. Su impacto fue tal que el movimiento social en diversos lugares del planeta, incorporaron en sus luchas el paradigma de la autonomía de resistencia en los nacientes movimientos libertarios y altermundistas (De Sousa, 2003).

En el nuevo siglo la penetración del capitalismo neoextravista en los pueblos se construyen nuevos sentidos a las luchas autonómicas, sobre todo desde los movimientos de resistencia en contra de despojos varios, como las empresas mineras que se han expandido en México (Almeyra et al., 2014). El paradigma de la autonomía como resistencia se ha ampliado hacia otros actores sociales indígenas que viven iguales condiciones de despojo y extractivismo en sus territorios. En un contexto de capitalismo neoliberal el reclamo autonómico se ha resignificado y hoy ya no sólo se apela al reconocimiento de derechos, sino además a una estrategia de defensa de sus territorios rechazando toda negociación con el Estado; relación en la que los pueblos casi siempre pierden (Escárzaga y Gutiérrez, 2005).

Adicionalmente, frente a políticas de intervención de Estados crecientemente neoliberales, las nociones de autonomía como política de reconocimiento a los pueblos indígenas ha perdido interés para las élites y grupos de poder que administran los Estados nacionales, toda vez que los pueblos indígenas, hoy acotados y militarizados han vaciando de contenido político los reconocimientos, reduciendo sus luchas a políticas multiculturales (Jameson y Žižek, 1998).

El Movimiento Indígena Autonómico por su parte también se debilitó, el discurso político indígena perdió fuerza en su crítica, disminuyendo la beligerancia y capacidad de protesta e interpelación. Algunos de sus principales liderazgos indígenas ocuparon puestos de poder en la estructura gubernamental de la naciente Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en las entidades indigenistas, en el periodo de gobierno de Vicente Fox (2000-2006), incorporación que presumía que al transformarse el Estado como resultado del reconocimiento autonómico, ellos podrían hacer “política indígena” y no política indigenista: que podrían desde posiciones dentro de las

instituciones de gobierno impulsar transformaciones con orientaciones autonómicas. Pero las cosas no fueron así, con costos políticos altos y sin transformaciones concretas para materializar el derecho a la libre determinación indígena desde las políticas del Estado, el intento fracasó. Salomón Nahmad (2004:86) realiza un balance de ese momento: “La propuesta de inclusión de los profesionistas indígenas en el manejo operativo del INI (al inicio del gobierno de Fox), parecía abrir una ventana de cambio esperado. Sin embargo, a dos años los resultados son de una inestabilidad y debilitamiento de estos cuadros profesionales que han participado en la lucha indígena nacional y que han quedado como funcionarios bajo control de las estructuras burocráticas sin ninguna autodeterminación”.

Después de Fox el indigenismo cambió, pero no fue a favor de los derechos colectivos indígenas (pese a la reforma de 2001), sino en contra de ellos, como políticas “neoindigenistas” (Hernández et al., 2004). Como bien han señalado Willen Assies y colaboradores (1999), y Laura Valladares (2015), por separado, el gran desafío para la materialización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas fue que estos debieron materializarse en un contexto neoliberal, por lo que se enfrentaron a otras tendencias e intereses. Por esa razón los derechos indígenas han avanzado, pero al mismo tiempo retrocedido, en medio de dilemas. Por un lado, lograron avanzar en el reconocimiento, pero lo fue mediante formatos propios del multiculturalismo, minorizados, siendo recurrentes los modelos de reconocimiento en el diseño del “gatopardismo” en donde un rasgo que lo caracteriza es que “algo cambia para que todo quede igual” (Recondo, 2007). De lo que resulta que en un balance amplio, son pocos los avances de fondo en la materialización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, en el siglo XXI el paradigma autonómico continúa resignificándose desde los movimientos indígenas y los movimientos sociales. La autonomía también se reclama como derechos a ser vividos en la vida cotidiana, los nuevos, nuevos, novísimos movimientos sociales que están situados en la vida cotidiana (Melucci, 1999; Holloway, 2002) han encontrado en el concepto de la autonomía una gran potencia para sus transformaciones.

Hoy la autonomía es un campo semántico con múltiples sentidos teniendo un amplio desarrollo y significación en el campo de los movimientos altermundistas. Para dar una idea de lo que ocurre en este campo lo muestra el índice del libro publicado por “Jóvenes en resistencia alternativa” (2011), en donde se lee un menú de interpretaciones

de la autonomía, situados en los paradigmas del alter mundo. De la lectura del índice se obtiene el siguiente balance: autonomía como alternativa social y política; como formas alternativas de producción no capitalista; como horizonte de organización y proyecto político alternativo; como forma de vía alternativa al capitalismo; como forma de protesta y resistencia, y como forma alternativa a la democracia liberal representativa. En la perspectiva de quienes colaboran en dicho libro, la autonomía quiere decir: recuperación de la vida comunal; autoregulación social; relaciones horizontales sociales y de género, de reciprocidad; como recuperación de lo político; como propuesta de reorganización social desde abajo; como gestión de bienes comunes y toma de decisiones asamblearias, situado en el terreno de la micro política, entre otros del mismo signo. Únicamente una colaboración, en medio de dos decenas de textos, reflexiona sobre el tema de la autonomía como derecho de los pueblos indígenas; siendo mayoritario el enfoque del paradigma de la autonomía como una estrategia para enfrentar al neoliberalismo y transformar las relaciones de poder en la vida cotidiana.

El éxito de la autonomía como concepto se popularizó como una noción de la resistencia, que decantó la globalización de la lucha zapatista, condujo a la polisemia del concepto. Este es el enfoque que caracteriza en México, acarreado con ello la debilidad del mismo, ya que dejó de contener la exigencia del ejercicio del derecho de libre determinación ante el Estado y tampoco las rutas alternativas de organización han logrado articular a un nuevo sujeto político y por el contrario lo que predomina hoy día es la acentuada atomización de esas luchas (Gutiérrez et al., 2015)

Con el siglo XXI, la autonomía se instala en México como el paradigma dominante predominando el enfoque dentro de los movimientos indígenas de resistencia. La ruptura del EZLN con los liderazgos políticos de los años noventa y en particular con la gramática de sus luchas por el reconocimiento de derechos, hoy el movimiento indígena autonómico se debilita estigmatizado, ya que es percibido como “gobiernista”. Y dado que en la perspectiva teórico política del zapatismo: toda relación con el Estado es heterónoma, es decir, no autonómica, estas organizaciones y planteamientos no son considerados como “autonómicos”, ya que aspiran a lograr acuerdos y negociaciones con el Estado para la materialización de sus derechos.

No obstante, más recientemente algunas luces asoman, pero también son aisladas. Se ha abierto un campo hacia la judicialización de los derechos autonómicos indígenas, es

decir que para que un derecho autonómico pueda ejercerse, éste pasa por procesos de litigio. Aunque reducidos, existen resultados exitosos, logrando contener en algunos casos la penetración de las mineras o los despojos territoriales (López, s/f). En este mismo campo destaca el caso del municipio de Cherán en Michoacán que en el año 2011 demandó, y obtuvo, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ) una sentencia que lo reconoce como “un municipio indígena” y con ello su derecho a elegir a su gobierno propio conformado de acuerdo a sus “usos y costumbres” (Ventura, 2012; Aragón, 2013). Por su parte, en 2014 el TEPJ emitió una nueva sentencia, esta vez a favor de los habitantes del municipio de San Luis Acatlán en el estado de Guerrero, instruyendo al Instituto Electoral Estatal de esa entidad a realizar una consulta entre la población para que pudieran ejercer su derecho a una elección municipal mediante su sistema normativo electoral propio, o también llamado “usos y costumbres”, es decir, mediante la celebración de asambleas y no por el procedimiento de elecciones a través de partidos políticos (Reyes, 2015; Hernández, 2014).

Estos avances y logros son relevantes en un árido mapa nacional en donde las élites políticas del país se han desentendido del tema. Al reconocer únicamente a la autonomía como un catálogo de derechos, canalizó hacia soluciones inscritas en las políticas del multiculturalismo (Hale, 2007; Burguete, 2013) quedando el avance de los derechos “subordinados a una disputa de orden político y militar” y a un cambio de paradigma del EZLN en su noción de autonomía (Pérez Ruiz, 2003).

Al dejar de sentir presión y exigencia de los actores movilizados, los Estados perdieron interés en el tema autonómico; y no sólo eso, sino que procedieron de manera activa a la despolitización de esos derechos o, incluso yendo más allá: se produjo un retorno de violencias genocidas (Gutiérrez, 2004). Al mismo tiempo que colocaban “candados” legislativos a los derechos reconocidos (Burguete, 2008) o implementando reconocimientos gatopardistas (Recondo, 2007), o como intención de “vacunas” para contener el alcance de los derechos (Anaya, 2006), ampliando de manera expresa, no solo por omisión sino por acción deliberada y voluntarista la “brecha” entre los derechos reconocidos y su implementación, a la que refiere Rodolfo Stavenhagen (2007).

Concluyendo, en la primera década del siglo XX y lo que ha transcurrido del siglo XXI el paradigma autonómico que caracterizó al siglo XX que contenía la noción de autonomía como instrumento político para la descolonización de los pueblos en la

aspiración de transformación del Estado-nación mediante reconocimientos constitucionales, fue debilitándose poco a poco, en tanto que los actores que pugnan por este tipo de reconocimientos han perdido protagonismo en la arena nacional. Mientras que para 1994-2010 la lucha por nuevos municipios recibió un impulso desde la irrupción armada zapatista para colocar el tema en el terreno político aumentando la voz de los actores, extendiendo el significado de la remunicipalización dotándola de sentidos autonómicos; esta tendencia se debilita cuando el EZLN se retira del campo de la política institucional y de la mesa de negociación con el Estado.

Al cerrar la coyuntura, el movimiento indígena en México debilitó su fuerza y protagonismo, lo mismo ocurrió con el zapatismo. Al disminuirse el movimiento indígena, el EZLN perdió a uno de sus aliados más importantes en cuanto lo nutría de legitimidad y de insumos políticos ideológicos, al contribuir con la creación de teoría política autonómica, de la que carecía antes de 1996. Al debilitarse el movimiento indígena ambos movimientos perdieron, combinación que ha sido mortal en tiempos neoliberales.

### **I.5.- La remunicipalización: una lucha autonómica**

El conflicto armado en Chiapas contiene una paradoja: fueron 11 días de guerra que fue rápidamente contenida estableciendo una mesa para el diálogo hacia la paz, y han sido 22 años sin que ésta haya podido concretarse. El gobierno modificó su estrategia de diálogo sustituyéndolo por políticas contrainsurgentes, en respuesta el EZLN se declaró en resistencia, como un movimiento antagónico y altermundista. Esto mismo ocurrió con las luchas por la remunicipalización de las que en esta investigación de tesis me ocupo; las que al ir cerrando el ciclo del periodo 1994-2010 quedaron atrapadas en el conflicto político y militar entre el Estado y el EZLN (Pérez Ruiz, 2005).

Tal y como he de dar cuenta páginas adelante al referirme a las luchas indígenas por la remunicipalización como una estrategia para materializar el derecho a la libre determinación desplegadas por pueblos, comunidades y pueblos de Michoacán y Guerrero, las comunidades y pueblos indígenas que demandaban nuevos municipios enfrentaron la cerrazón a sus reclamos desde las legislaturas de los estados, quienes para contenerlos pusieron “candados” en los requisitos legales para levantar el muro de los

requerimientos, para impedirlo, quedando otra vez “la autonomía” como una reivindicación aislada, como un componente reivindicativo de un “catálogo” de derechos autonómicos (Díaz- Polanco, 1991) limitada a grupos, perdiendo su carácter de reclamo político transformador del Estado hacia su refundación (Ruiz y Burguete, 1993).

En esta sección busco dar luz a una particular interpretación y formulación de “la remunicipalización” como un derecho autonómico, dando origen a una propuesta que he llamado como “remunicipalización autonómica”, que consiste en propuestas formulados por los actores políticos indígenas, para hacer de la creación de nuevos municipios una vía para materializar los derechos de libre determinación y autonomía que quedaron formulados en los Acuerdos de San Andrés.

### **I.5.1.- El “derecho a la remunicipalización” en los Acuerdos de San Andrés**

El proyecto de “autonomía civil” que desplegaron las organizaciones indígenas, en contraste y en disputa con la autonomía zapatista como propuesta de un ejército rebelde se realizó en un marco de tensiones y disputas con la dirigencia del EZLN. La autonomía civil se delineó con mayor precisión en los encuentros indígenas celebrados en las distintas reuniones a las que convocó la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) en distintas regiones del país (Ruiz, 1999). La demanda por nuevos municipios fue configurándose desde 1990 cuando las organizaciones de un amplio espectro que formaban el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena fueron construyendo su agenda y sus propuestas.

Las organizaciones indígenas que integraban la ANIPA y en particular los liderazgos de las organizaciones indígenas autonómicas del estado de Guerrero son actores protagónicos en el proceso que aquí se documenta en cuanto a la relevancia que adquirió la vindicación de la municipalización de sus territorios y por su temprano protagonismo en esta causa. Desde entonces esas luchas ya se planteaban en una gramática autonómica, como un ejercicio del derecho a la libre determinación y autogobierno de los pueblos, por ello cuando finalmente se logra la primera conquista al dar nacimiento al nuevo municipio de Acatepec (23 de marzo de 1993), el resto de localidades y ejidos que tenían la misma aspiración, entendieron el mensaje de la posibilidad de una coyuntura política a su favor y decidieron poner todo para alcanzarlo.

El poder de convocatoria de esta aspiración alimentó la fuerza de la resistencia indígena, siendo el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena (CG500) como organización aglutinadora, el contingente más visible de las organizaciones indígenas del Movimiento Indígena Autonomico (MIA) que marchó a la ciudad de México el 24 de enero de 1994, apenas a unos días que el EZLN había salido de la Selva Lacandona, poniendo por delante la clásica consigna: “No están solos”, que será icónica en el movimiento civil de apoyo al ejército rebelde chiapaneco. En ese contingente estaban allí presentes pueblos completos que marchaban con la esperanza de que sus gobiernos propios tuvieran un reconocimiento legal. Una segunda marcha que realizó el Consejo Guerrerense caminaba con la consigna: “Nunca más un México sin nosotros”, expresión que hace visible la relevancia del liderazgo de este actor político en el movimiento indígena nacional (Sarmiento, 2004), ya que ambas consignas fueron incorporadas como reclamos que han movilizad las luchas indígenas del país, en el periodo que se documenta. Las dos marchas son un parteaguas en la historia reciente de las luchas por los derechos indígenas.

La presencia del movimiento indígena del estado de Guerrero fue también significativa en Chiapas; sus liderazgos estuvieron presentes en todas las fases de la negociación del EZLN con el gobierno (Sarmiento, 2004). Por estas acciones, el CG500 recibió un trato deferencial de parte del EZLN y en particular del Subcomandante Marcos, quien les escribió una carta, fechada el primero de febrero de 1994, a sólo un mes del levantamiento armado, en la que les decía:

Hermanos: Queremos decirles que recibimos su carta que nos mandaron el 24 de enero de 1994. Nosotros estamos muy contentos al saber que nuestros hermanos indígenas amuzgos, mixtecos, náhuatls y tlapanecos están con nosotros de nuestra justa lucha por la dignidad y la libertad para los indígenas y para los mexicanos todos. (...) No nos abandonen hermanos, tomen nuestra sangre de alimento, llenen su corazón de ustedes y de todos los hombres buenos de estas tierras, indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, ancianos y niños. No nos dejen solos. Que no todo sea en vano. Que la voz de la sangre que nos unió cuando la tierra y los cielos no eran propiedad de grandes señores nos llame otra vez, que nuestros corazones junten sus pasos, que los poderosos tiemblen, que se alegre su corazón del pequeño y miserable, que tengan vida los muertos de siempre. No nos abandonen, no nos dejen morir solos, no dejen nuestra lucha en el vacío de los grandes señores. Hermanos, que nuestro camino sea el mismo para todos: libertad, democracia,

justicia. Respetuosamente. Desde las montañas del Sureste mexicano. C C R I - C G del E Z L N<sup>16</sup>.

Pero esta simpatía se disolvió un par de años después cuando las organizaciones guerrerenses manifestaron su insistencia por su aspiración a la municipalización de sus territorios. Esta demanda fue formulada en el marco del “Primer Foro Nacional Indígena” que se celebró del 3 al 8 de enero de 1996 en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, asistiendo los principales liderazgos de esa organización, junto con el resto de los líderes visibles de la ANIPA, como “invitados del EZLN” (Hernández y Vera, 2008). Esta tensión entre el EZLN y el Consejo Guerrerense y posteriormente en general con la ANIPA, mostraban dos caminos autonómicos que estaban en disputa: el de la autonomía civil y el de la autonomía zapatista; que entonces tenía el propósito de una hegemonía de control militar territorial.

Pese a esta tensión, el EZLN favoreció la celebración de este encuentro convocándolo, con el propósito de preparar la posición indígena que sería llevada a la mesa de San Andrés Larráinzar. Lo dominante de este “Primer Foro Nacional Indígena” fue el consenso que ganó la propuesta autonómica, compartida por un amplio espectro de organizaciones indígenas que habían asistido de diversas regiones del país.

En ese momento el EZLN no había hecho suya la teoría, ni la agenda del movimiento indígena autonómico en su complejidad, aunque tenía un posicionamiento a favor de los derechos de los pueblos indígenas que se hizo manifiesta desde los Diálogos de la Catedral en 1994. Después de 1996 el EZLN comenzó a incorporar la agenda autonómica, la apoyó y esto le dio un gran valor a los pronunciamientos, colocándolo como el principal punto de acuerdo que quedaría incorporado en los Acuerdos de San Andrés. En la declaratoria final del “Primer Foro Nacional Indígena” que el EZLN hizo pública, como un documento propio, se lee:

Ejes centrales. La autonomía es la demanda central que resume el espíritu que rige todas las propuestas presentadas en este Foro. Es el instrumento estratégico que permite la expresión concreta de nuestro derecho a la libre determinación. Éste

---

<sup>16</sup> “Al Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena”. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_02\\_01\\_b.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_02_01_b.htm). Consultada en febrero de 2011.

implica el reconocimiento político, jurídico y práctico de la existencia misma de los pueblos indios, mediante un régimen de autonomía mandatado por la Constitución y la Ley Orgánica de las Autonomías.

La autonomía es una distribución de competencias entre distintos ámbitos de gobierno que van desde lo comunal y municipal a lo regional y debe concebirse como una diversidad de modelos y niveles –de acuerdo a las necesidades y condiciones de cada pueblo-, e integrar el derecho a la territorialidad, al autogobierno al ejercicio pleno de nuestros sistemas jurídicos, al desarrollo económico, social y cultural y el control de nuestra seguridad interna.

Ha de reconocerse nuestro derecho y nuestra capacidad para administrar todos los fondos públicos que nos corresponden –en forma autónoma y conforme a nuestros propios planes y estructuras de gobierno-, a fin de que nuestras necesidades de educación, salud, servicios y demás puedan ser satisfactoriamente atendidas, sin afectar nuestras formas propias de vida y en los niveles de autonomía ya referidos (Hernández y Vera, 2008:162-163).

Es visible que para los pueblos allí presentes, el planteamiento contenía un sentido de reclamo de derechos y de responsabilidad del Estado para materializarlos. En este orden, para algunas comunidades, pueblos y organizaciones indígenas que participaban en este proceso de negociación, la vía para lograrlo era mediante la municipalización de sus territorios, esto es, el reconocimiento del gobierno del territorio, o dicho de otra manera, del autogobierno. Era una forma concreta de materialización de los principios autonómicos enunciados.

Se pensaba que la autonomía debía territorializarse mediante un reconocimiento que modificara la organización político-territorial del estado, que comprendiera lo municipal y comunal, en un marco amplio de régimen autonómico regional, y que hiciera posible el ejercicio del derecho a la libre determinación, al autogobierno y la administración de sus fondos propios. En tales términos la propuesta fue llevada al Foro, y allí el consenso indígena aprobó su pertinencia. Al concluir el foro, el día 5 de enero de 1996, el EZLN emitió el siguiente pronunciamiento que firmaban los comandantes Tacho y David, en donde se comprometía a apoyar los acuerdos emanados por la asamblea:

La riqueza de la representación social política y cultural de los hermanos que nos acompañan se ha reflejado sin lugar a dudas en la riqueza de su participación en las mesas de trabajo. La reafirmación de que la autonomía es el eje de propuesta para un cambio decisivo en la relación, entre el estado y los pueblos indios ha sido una constante en el conjunto de las mesas. Parte de los aportes substanciales de este foro ha sido ya por un lado mostrar la gran variedad de posibilidades en que dicha forma de libre determinación de pueblos y comunidades se expresa en los hechos, en las prácticas vivas de los indígenas mexicanos, pero también señalar caminos o formulaciones precisas para que dicha perspectiva de desarrollo autónomo se exprese en cambios constitucionales.

En lo que a representación política se refiere se ha abierto toda una gama de propuestas nuevas que agregadas a las que se han hecho en estos días y con anterioridad sobre la necesidad de respetar y legislar en favor de los usos y costumbres de los pueblos indios de establecer el marco legal en el que coexistan derecho positivo y derecho indio, incluyen por ejemplo la construcción de una coordinadora nacional de municipios indios, así como toda una nueva serie de formulaciones sobre las prácticas de autonomía comunitarias en el terreno de formular métodos o metodología participativas en todos los niveles.

La participación de las mujeres en la lucha de los pueblos indios quedó enmarcada en la definición general de autonomía señalando que la autonomía empieza en el hogar para pasar después a los lugares de trabajo a la comunidad y a la región.

Otras importantes definiciones de las cuales nuestros asesores han dado cuenta a la prensa en el curso de la tarde de hoy son ya parte de las aportaciones que este foro nacional indígena ofrece al conjunto de la nación. Y como quedó plasmado en el documento que el EZLN firmó conjuntamente con la Comisión de Concordia y Pacificación, los productos que resulten de este foro “serán llevados por la COCOPA al Congreso de la Unión para su discusión y evaluación”. El EZLN y la COCOPA resolverán de común acuerdo el lugar y la fecha en la que se hará entrega formal de las propuestas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> “Comunicado de Prensa del EZLN, en el tercer día de trabajo del Foro Nacional Indígena (1996). Valle de Jovel (sic), 5 de enero de 1996.” Disponible en: <http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=74&cat=39>. Consultado en octubre de 2014.

Posteriormente este consenso fue llevado a la mesa del Diálogo que el EZLN sostenía junto con el gobierno federal y del estado (diciembre de 1995 y enero de 1996) en San Andrés Larráinzar, los rebeldes se hicieron acompañar de un nutrido grupo de “asesores” e invitados de organizaciones indígenas varias, entre ellas las organizaciones que formaban parte de la ANIPA. Algunas organizaciones de este colectivo llevaron a esta mesa sus demandas concretas y éstas tuvieron una traducción puntual al quedar incorporadas dentro de los documentos que integraron los llamados Acuerdos de San Andrés.

Un capítulo del documento refiere a los acuerdos de carácter nacional, allí, en el “Documento 2” relativo a “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, quedó incorporada “la remunicipalización” (nombre que recibía en Chiapas la política de creación de nuevos municipios) como un compromiso del Estado para ser materializada en las entidades federativas, como una suerte de derecho nacional para todos los pueblos indígenas del país. Textualmente se estableció lo siguiente: “Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual debe basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.” (Hernández y Vera, 1998:69).

Este párrafo fue leído y asumido por las comunidades, pueblos y organizaciones indígenas como el reconocimiento a un derecho autonómico específico de los pueblos indígenas de México, que debería de ser materializado en sus entidades federativas de origen, dando lugar a una lucha, con resonancia nacional, por la creación de nuevos municipios.

Pero, para entonces la posición del EZLN ya era contundente en cuanto al rechazo a la “política de remunicipalización” (creación de nuevos municipios) que el gobierno federal había ofertado a los rebeldes desde los primeros días de enero de 1994, como respuesta al conflicto armado. La comandancia del EZLN objetó en reiteradas ocasiones (como abundaré en el capítulo relativo a “Chiapas”, páginas adelante) por el carácter contrainsurgente y anti autonómico de los mismos.

Pese al rechazo zapatista las organizaciones indígenas del Movimiento Indígena Autonómico que luchaban por la municipalización de sus poblados y ejidos en sus regiones, persistieron en sus demandas, como parte de la negociación política de los pueblos indígenas de México con el gobierno federal y de sus estados y que, en teoría,

presumían, el EZLN avalaría, toda vez que éste “derecho” había quedado incorporado dentro del Acuerdo del Primer Foro Nacional Indígena.

Y si bien en un primer momento, para entonces, las organizaciones indígenas y el EZLN sostenían relaciones de alianza, a la larga surgieron diversas tensiones, que en el fondo confrontaban a los dos modelos de autonomía: la autonomía civil, que pugnaba por la materialización de los derechos autonómicos mediante acuerdos con el Estado, que lideraban los liderazgos políticos indígenas, versus la autonomía zapatista que defendía el control y hegemonía de un proyecto territorial-militar y que declaraba en resistencia, coo territorios bajo su control.

Confrontación que después de distintas alianzas y rupturas se distanciaron. A la larga el resultado fue Acuerdos de San Andrés inconclusos, sin materializarse y como parte de ellos los “derechos por la remunicipalización” suspendidos y, como veremos más adelante, bloqueados.

Concluyendo, el distanciamiento que se produjo entre los dos actores principales (EZLN y Movimiento Indígena Autonomico) del planteamiento autonómico, tuvo como consecuencia el abandono de la materialización de los derechos de libre determinación y autonomía que habían quedado comprometidos en los Acuerdos de San Andrés, de lo que resultó que esos derechos quedaran atrapados en medio del conflicto armado (Pérez Ruiz, 2005). Esto fue lo que ocurrió con el “derecho a la remunicipalización”.

En la información que esta investigación de tesis documenta da cuenta del devenir del ciclo de la remunicipalización (1994-2010). Su tendencia de declive en el curso de la primera década del siglo XXI es paralela a los tiempos políticos del progresivo deterioro y abandono, por parte del gobierno, del compromiso gubernamental con los acuerdos firmados con los rebeldes y en lo general con los derechos indígenas. La remunicipalización como demanda, como propuesta, como resistencia, como política y como proceso, forma parte de este mismo momento histórico.

### **I.5.2.- La remunicipalización autonómica**

La noción “remunicipalización autonómica” hace referencia a un punto de convergencia en el que se cruzan las aspiraciones municipalistas con el movimiento indígena autonómico. Al asumir la noción de “remunicipalización” como una categoría política autonómica, compartida por el movimiento indígena nacional, “deschiapanizando” su origen, toda vez que esta categoría fue creada en Chiapas, da cuenta de la configuración

de una agenda compartida por distintos actores políticos en el país. La lucha era ciertamente por obtener el rango municipal de sus poblados, pero desde la perspectiva de las organizaciones indígenas autonómicas, ésta fue formulada como mucho más que eso, era lograr el reconocimiento e instauración de un “municipio indígena autónomo”

La “remunicipalización autonómica” en los estados de Michoacán y Guerrero, da cuenta de una compleja articulación entre demandas agrarias; luchas por la democracia; luchas municipalistas; por la identidad, el auto gobierno; la autonomía, la resistencia y la transformación del Estado hacia el ejercicio de derechos de libre determinación. El cruce de estas variables se expresaron de manera diferente en las regiones, y en su conjunto fueron vertientes que se cruzaron y que al sintetizarse construyeron un nuevo referente histórico: el sujeto autonómico que se expresaría en el territorio, en la lucha por la municipalización de sus poblados. Estos sujetos fueron particularmente visibles en las expresiones políticas indígenas en los estados de Michoacán y Guerrero.

El sujeto autonómico (López y Rivas, 2005) que irrumpe en la coyuntura de 1994, se caracteriza porque realiza distintas rupturas con las formas de dominación previamente existentes; que actualiza la memoria como espacio de resistencia contra la dominación (de las cabeceras y sus habitantes), y la irrupción de luchas por el reconocimiento a sus instituciones propias de organización social y autogobierno, y en lo general en contra de las jerarquías étnicas en el territorio, reflexionando teórica y políticamente sobre la institución municipal desde una perspectiva autonómica.

Las luchas por nuevos municipios en las regiones indígenas responden al rechazo a un tipo específico de subordinación, que se produce en el marco de relaciones coloniales, que se construyeron relacionados con la figura municipal, estableciendo jerarquías étnicas en el territorio. Aunque las organizaciones que integraban el Movimiento Indígena Autonómico (MIA) compartían la aspiración autonómica, no todas ellas -incluso de las que integraban la ANIPA- tenían interés por la remunicipalización. Esta demanda fue una vertiente específica de algunas organizaciones, en particular en los estados Guerrero y Michoacán. En estas entidades la lucha por nuevos municipios se sostuvo de una manera contundente, configurando una agenda específica, como una suerte de “movimiento indígena autonómico por la remunicipalización”. Estas organizaciones se caracterizaban por haber construido propuestas para transformar el Estado, modificando el diseño y la institucionalidad municipal hacia la creación de un

“municipio indígena autónomo”. Su demanda no se limitaba a la aspiración de obtener el rango de un nuevo municipio a secas, sino que proponía reformas para modificar la relación Estado-pueblos indígenas, a partir de la institución municipal.

En otras regiones del país, como Tlaxcala y Veracruz, las formas cómo se expresaron esas aspiraciones, carecieron de una formulación teórica planteada de forma explícita ante las instituciones gubernamentales, estatales y federales, pero en sus prácticas y gramática de sus luchas, allí estaba planteado el reclamo y la propuesta de un nuevo diseño de instituciones, como municipios indígenas y autónomos, que reconocieran el autogobierno indígena en la particularidad de estos pueblos, en un horizonte de libre determinación y autonomía que superara las relaciones coloniales en el territorio. Pero fue Michoacán y Guerrero en donde los actores políticos formularon una agenda política por la “remunicipalización autonómica”.

A continuación enumero algunos de los rasgos generales de estas propuestas que son desarrolladas en extenso en el capitulado de cada una de las entidades federativas aquí estudiadas

Las organizaciones indígenas de Michoacán pugnaban por “el derecho a la creación de municipios indígenas”, el autogobierno y el rediseño del municipio libre desde una mirada autonómica. Así quedó establecido de manera explícita en la propuesta de reforma que entregaron al Congreso del estado. De los procesos documentados en esta investigación de tesis, ninguna de las experiencias alcanzó la madurez y la contundencia en sus propuestas de reformas como lo hizo el movimiento indígena autonómico de Michoacán. El rol de los liderazgos indígenas fueron centrales (Dietz, 1999), éstos demostraron una fuerte capacidad para la propuesta y para la argumentación.

Según cifras de la organización Nación Purépecha de Michoacán, entre 1993 y 2005, más de dos decenas de poblados reclamaban constituirse como nuevos municipios<sup>18</sup>, sin embargo la propuesta que esta organización entregó al Congreso no se limitaba a enlistar a las localidades solicitantes. La formulación política de “la

---

<sup>18</sup> “Nación Purépecha. En Michoacán, 25 comunidades buscan ser municipios autónomos Exigen a Ejecutivo y Legislativo seriedad en los temas vinculados con los indígenas”, en Cambio de Michoacán Jueves 20 de Enero de 2005. Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=17284&PHPSESSID=583bf5b7df378d213dfac70012ea59ca>. Consultado en mayo de 2006.

remunicipalización” elaborado por las organizaciones indígenas en esa entidad se orientaba hacia un nuevo tipo de municipio: el municipio indígena, pugnando por el rediseño del gobierno local, en el marco de un régimen de autonomía multinivel (región, municipio y comunidad) y una nueva relación con el Estado-nación y la sociedad, que condujera a la descolonización de las relaciones de poder que se percibían marcadas en el territorio (Ramírez, 2007).

La propuesta de creación de nuevos municipios desde las organizaciones de ese estado, particularmente la que construyó la Organización Nación Purépecha fue madurando durante varios años. Comenzaron con el diagnóstico al hacer visibles el conjunto de problemas que enfrentan las unidades submunicipales y de manera señalada el problema agrario y forestal, pasando luego a la propuesta del rediseño del Municipio Libre, se proponía sustituir la representación del presidente municipal por una figura colegiada: un Concejo Municipal, conformado por representantes de los poblados que integrarían dichos municipios, nombrados en asamblea comunal, recuperando la capacidad resolutoria de las asambleas. En su formulación se planteaba el derecho de los pueblos a elegir a sus propias autoridades mediante prácticas consuetudinarias electorales como las asambleas, sin la obligatoria presencia de los partidos políticos, así como recuperar sus propias instituciones de gobierno, tanto en la forma de su integración como en sus tradiciones de elección (Jasso, 2010).

Estos planteamientos eran particularmente importantes, ya que muchos de los poblados que aspiraban al autogobierno eran antiguas Repúblicas de Indios que mantuvieron su forma de organización del gobierno indígena vigentes, mediante la figura del “Cabildo” como órgano de gobierno local comunitario (Ventura, 2006). Estos pueblos manifestaban su preocupación a la municipalización observando un riesgo que fuera el diseño del municipio libre el que se instituyera sobre su territorio. El peligro era que ello tuviera como consecuencia la eliminación de la figura del Cabildo, que es la instancia del gobierno comunal. Fue por ello que dentro de las propuestas que el movimiento indígena elaboró sobre este punto al poder ejecutivo y legislativo de la entidad, se demandó modificar las normas que regulaban la creación de municipios en el estado y se propuso una política afirmativa que diferenciara a las regiones indígenas, con una normativa especial bajo el criterio de la significación étnica y de unificación de territorios indígenas.

En esta tesitura, la Organización Nación Purhépecha (ONP) elaboró la “Propuesta de Ley de Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo” que construyó durante varios años y que entregó a sucesivos gobernadores y al Congreso del estado en búsqueda de un dialogo para dar lugar a reformas constitucionales. La propuesta que se planteaba era una “reforma integral” que tocaba distintas aristas (agrarias, municipales, electorales y educativas). Entre otras cosas contenía el tema de creación de nuevos municipios en un marco más amplio de formación y transformación del Estado. Se trataba de una compleja contribución de teoría política hacia la descolonización, con elementos que apuntaban en lo general hacía el establecimiento de un régimen de autonomía regional con una estructura multinivel (región, municipio y comunidad) y dentro de ello una reforma del municipio en un marco amplio de reforma del Estado.

En el estado de Guerrero los procesos fueron diferentes. Con liderazgos muy fortalecidos, con presencia nacional e internacional; con movilizaciones locales relevantes, que alcanzaron un fuerte protagonismo, acuerpados en el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena y la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), las organizaciones guerrerenses no lograron, sin embargo, construir un documento que guiara la acción política a nivel estatal. Estas limitaciones tienen que ver con el contexto político local y las características de los liderazgos y de la articulación de la organización indígena en esa entidad.

Así, no obstante la fuerza y presencia nacional y su capacidad para la movilización sus aportes se centraron en lo político, sin que hayan avanzado de manera notable en la formulación jurídica. Esto no quiere decir que adolecieran de una propuesta de reforma del Estado o que carecieran de una visión transformadora del conjunto; ésta existe, pero está dispersa, y fue necesario reconstruirla, recuperarla y tejerla desde los discursos y los relatos de los autores para dar cuenta de la especificidad de su planteamiento de la descolonización del territorio y la organización del Estado.

Guerrero es una entidad pionera en las luchas por la remunicipalización. Allí se crea el primer municipio -Acatepec (1993)- logrado como una conquista del movimiento indígena autonómico, al mismo tiempo fue en esta entidad en donde las luchas por la municipalización fueron asumidas por un significativo número de poblados, comisarías, ejidos, y organizaciones. Es asimismo pionera en su protagonismo político en ser las

primeras organizaciones campesino-indígenas que manifestaron su adhesión al EZLN, apenas unos días después del primero de enero de 1994; siendo sus liderazgos, actores contundentes en el movimiento indígena y las organizaciones que se construyeron en ese proceso. Destaca asimismo, porque fueron estos liderazgos los que llevaron a la mesa de los diálogos de la demanda de nuevos municipios desde una formulación autonómica.

La demanda por la remunicipalización se expandió rápidamente porque las comunidades, ejidos, pueblos y comisarias (agencias municipales) identificaron en ella una alternativa que contenía un reclamo agrario, de demandas que no fueron atendidas y que ante el desosiego de la contra reforma agraria de 1992 que canceló el reparto agrario, la jurisdicción municipal fue vista como una alternativa para el control territorial. Prácticamente todas las propuestas autonómicas en la entidad estaban asociadas con una aguda conflictividad agraria (Rodríguez, 2007). Lograr la jurisdicción municipal fue percibido como un plan alternativo ante el agotamiento de la vía agraria para el control autonómico de su territorio.

La remunicipalización autonómica surgió desde el territorio. Fue planteada desde las comisarias, era un reclamo que tenía que ver con el autogobierno comunitario. Al estar colocados en una condición subordinada, con frecuencia el presidente municipal intervenía en la elección de los comisarios, colocando a personas que respondieran a sus intereses, facilitando su intervención en negocios de aprovechamiento de recursos. La lucha por la remunicipalización en Guerrero, estuvo precedida en los años ochenta por resistencias comunitarias, asociadas con luchas municipalistas y por la democratización política, que rechazaron la imposición de sus autoridades. Fue por ello que el derecho a elegir a su autoridad comunal se planteó como un derecho autonómico y fue rápidamente aprehendido en una gramática autonómica y emancipadora, en una asociación con el derecho al autogobierno.

Las luchas autonómicas alimentaron sentimientos de identidad territorial haciendo nacer protagonismos y nuevos sujetos en las regiones, renovando sus vínculos con el territorio, quienes construyeron una propuesta de nuevo municipio sobre la base de reclamos de identidad, revitalizando su memoria histórica.

La demarcación de una jurisdicción municipal ponía de relieve la huella cultural, ocurriendo procesos de etnización del territorio en un marco de politización de la identidad, levantando las fronteras étnicas para marcar culturalmente la jurisdicción a la

que se aspiraba. Se presionó al máximo para lograr que las demarcaciones municipales se acercaran más a la configuración de un gobierno propio en donde los ayuntamientos fueran de su propia identidad, enfatizando en un diseño de “un pueblo-un municipio”, que fue la forma como se construyó el municipio indígena de matriz mesoamericana<sup>19</sup>.

Adicionalmente, en la formulación autonómica del municipio en el estado de Guerrero, éste fue motivo de ensayos e innovaciones en el territorio, intentando la construcción de regiones y municipios pluriétnicos. Este fue el caso de Santa Cruz del Rincón que aspiraba a conformar un municipio pluriétnico que se integrara con 25 comunidades, amuzgas, tlapanecas y mixtecas, de los municipios de Malinaltepec; San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres (Sandoval, 2013).

En este mismo sentido, los pueblos nahuas del Alto Balsas, por su parte, pugnaban por reconstituir el territorio de su pueblo ancestral que fue desarticulado en el siglo XIX, entre varias jurisdicciones municipales. El Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas (CPNAB) elaboró la propuesta más acabada sobre el diseño del “municipio indígena autónomo” (Díaz y De Jesús, 1999; Díaz de Jesús, 2007; Díaz de Jesús, 1996). Lo que se proponía era una jurisdicción para el ejercicio del derecho de libre determinación de un pueblo indígena en particular (Nahua del Ato Balsas), produciéndose procesos de etnización del territorio en donde a través de sus luchas un colectivo reclamaba para sí una identidad particular (Büschges, 2007) que aspiraba verlo reflejado en una jurisdicción-étnico-político-territorial: un municipio que partiera de la identidad y se configurara con un perfil étnico como: un pueblo-un municipio.

Comprendía también la propuesta de diseñar un municipio dotado de nuevas competencias autonómicas que hiciera posible el (etno) desarrollo local. Dentro de estas nuevas competencias debía preverse el derecho al control de los territorios y recursos allí existentes, además se pugnaba por el reconocimiento de instituciones propias, regulados mediante sus propios sistemas normativos incluyendo la resolución de conflictos. En este sentido, el municipio era percibido como un espacio de poder; las comunidades que lo integraban pretendían tomar el control de sus proyectos de desarrollo regional que fueran

---

<sup>19</sup> Los estudios históricos del centro de México han identificado al altepetl (Lockhart, 1999) como una forma de organización precolonial caracterizada por su población dispersa (Ouwneel y Hoekstra, 1998). En el proceso colonial la población fue concentrada “Cada altepetl se transformó en lo que se denominó un pueblo de indios. Todos los pueblos recibieron un estatus jurídicamente protegido como unidad básica de la república de indios; es decir, un tipo de municipio.”.

más allá de las competencias y alcances del municipio libre; así como garantizar que la toma de decisiones recayera en el colectivo del gobierno indígena integrado de manera colegial por representantes de cada una de las comunidades nahuas de la región, a través de sus asambleas comunitarias (Díaz de Jesús, 2007:105-106).

En suma, los liderazgos políticos indígenas del estado de Guerrero y Michoacán que participaban dentro del movimiento indígena autonómico, reclamaban desde sus entidades federativas la implementación de políticas de remunicipalización, como un derecho de libre determinación y autonomía, tal y como quedó establecido en los Acuerdos de San Andrés.

Como he de detenerme páginas adelante, la complejidad de estas propuestas no se tradujo a favor de los demandantes, al menos para el caso de Michoacán y, parcialmente, para el caso de Guerrero. La lucha por nuevos municipios en estas entidades, se frustró deteniéndose su reconocimiento de manera brusca, cuando estos derechos fueron bloqueados desde los congresos locales que reformaron la legislación local, elevando los requisitos de creación de municipios, cerrando virtualmente, la posibilidad de su materialización, como voy a referirme páginas adelante, cuando aborde cada uno de los casos de las entidades federativas que aquí se estudian.

### **I.5.3- El estigma de la “remunicipalización contrainsurgente”**

Los debates alrededor de los nuevos municipios se plantearon en dos caminos paralelos, antagónicos, sin posibilidades de encuentro. Por un lado, las organizaciones indígenas encontraron en la remunicipalización un asidero para materializar el derecho de libre determinación y autonomía, avanzando en proponer transformaciones de fondo hacia la configuración de un Estado autonómico que reconociera a los pueblos indígenas como parte de la organización político-territorial. Por otro lado, desde Chiapas, la remunicipalización como política del gobierno federal y del estado, era rechazada. La propuesta de nuevos municipios carecía de legitimidad como política pública, y menos aún como una estrategia autonómica.

El rechazo del EZLN a relacionarse con las instituciones de gobierno, en lo general, instauró en el imaginario local, nacional e internacional, la legitimidad de las “autonomías de resistencia”, rechazando la formulación autonómica de las políticas de

reconocimiento, que impulsaban las organizaciones articuladas en el movimiento indígena autonómico, que luchaban por la materialización del autogobierno propio, a través de la institución municipal, de los derechos acordados en San Andrés.

Esta posibilidad de autogobierno fue estigmatizada, al ser nombrada como “gobiernista”, o incluso al caracterizarlas como “anti autonómica”, dado que en el imaginario de los movimientos altermundistas que hegemonizaron el campo ideológico de la autonomía, la única significación válida es desde el discurso antagonista, contra el Estado y el capital (Sandoval, 2011).

Así las cosas, en Chiapas primero, pero luego a nivel nacional, las luchas por la remunicipalización fueron consideradas como contrainsurgentes, debilitando el reclamo y la posibilidad de exigencia a los gobiernos de los estados y menos aún al gobierno federal. Es sintomático cómo el tema de la remunicipalización desapareció de la agenda política autonómica que se negociaba con el EZLN en el año 2000. Saúl Velasco (2003:96), quien escribiera un ensayo para analizar la viabilidad práctica de las propuestas por la autonomía que fueron emanadas del diálogo de San Andrés, observa:

La iniciativa de la COCOPA, estima que ‘las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas’. La del ejecutivo federal plantea entre otros aspectos, el imperativo de que ‘las legislaturas de los Estados al aprobar la creación de nuevos municipios indígenas, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.’ La del Partido Acción Nacional, manifiesta que ‘las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas y responder a criterios de racionalidad cultural, política, geográfica y social’. Por último, la del Partido Verde Ecologista de México, categóricamente indica que ‘las legislaciones locales de los Estados procederán a la constitución de municipios que coincidan con la ubicación geográfica de las tierras ocupadas por comunidades indígenas a solicitud de éstas sujetándose a los procedimientos que fijen las constituciones de cada Estado.’

No obstante que la remunicipalización estaba planteada como una propuesta “autonómica” ofrecida a los pueblos indígenas del país para el ejercicio de sus derechos, y como tal estaba puesto sobre la mesa en los debates que protagonizaban los partidos políticos y, que en teoría deberían haber conducido a lo que resultó siendo la reforma al artículo segundo constitucional (2001). En realidad la propuesta fue abandonada; el rechazo zapatista a la remunicipalización chiapaneca tuvo un peso determinante para que en la redacción final de las reformas legales, la remunicipalización en regiones indígenas no quedara incorporado como un reconocimiento.

La literatura de la época recoge ese momento determinante. Recuperando el debate que en el año 2000 (antes de la reforma de 2001) se realizaba en el Congreso federal, se puede documentar que la remunicipalización estaba presente en las discusiones que daban los diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, quienes discutían respecto a cómo enfrentar el desafío zapatista en una coyuntura de cambio de gobierno, con el ascenso de Vicente Fox como presidente de la República (2000-2006). Un punto en la agenda del nuevo presidente, pero también de la LVIII Legislatura que arribó con él, discutían sobre cómo enfrentar el desafío zapatista, para elaborar propuestas el Congreso federal estableció una “Comisión para la Reforma del Estado” que presidía el diputado Porfirio Muñoz Ledo. Una de sus tareas era delimitar los alcances de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, que el nuevo presidente ofrecería a los rebeldes armados.

Algunas líneas de este debate se recogen en el volumen que editó Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo (2003), “Propuestas para un nuevo federalismo” que fueron presentadas por los diputados en la LVIII Legislatura. En el resumen ejecutivo de dicha publicación, se registra que el enfoque que predominó fueron reformas al artículo 115 y 116 constitucional, en un marco amplio de una reforma federalista. En algunas de esas propuestas el tema de la remunicipalización era considerado como un “derecho de autonomía de los pueblos indios” y se presume que ésta ya estaba incorporada dentro de las propuestas del legislativo para el reconocimiento de los derechos autonómicos indígenas. En este texto se lee (2003:42-45): “En materia indígena una de las principales inquietudes que han sido tomadas ya en cuenta en las iniciativas: ‘definición de los sujetos de la autonomía (comunidades, municipios con mayoría indígena, pueblos indios); remunicipalización; alcance de las autonomías; vigencia y límites de los sistemas legislativos indígenas; representación de los pueblos en los Congresos federal y estatales,

así como en cabildos municipales,...”. Con el tema de “nuevos municipios”, se afirma: “Con este tema se observa nuevamente que la remunicipalización es una de las grandes inquietudes de la Reforma del Estado, por lo que se propone al respecto: ‘Establecer en la Constitución federal criterios generales para que sean las legislaturas locales quienes se creen nuevos municipios; dichos criterios se desprenderán de estudios profesionales que determinen las posibilidades reales de desarrollo y no condenen a los nuevos municipios a una dependencia excesiva ni a la marginación.’”.

En ese mismo orden, las autoras mencionan que había cuatro iniciativas que hacían referencia al debate sobre la autonomía: “Se respete la libre determinación de los pueblos indígenas, así como una mayor distribución de los fondos públicos que se les asigna; redefinir los procedimientos de decisión de las autoridades y representantes locales y una remunicipalización en su totalidad, enfatizando la situación indígena y tomando en cuenta sus opiniones”.

Pero estas propuestas no avanzaron y por el contrario se enfrentaron a los temas que eran políticamente pertinentes en la negociación con el EZLN, eliminando a la remunicipalización por la falta de apoyo político zapatista. De acuerdo con un reporte publicado por Rodolfo Montes en la Revista Proceso, Porfirio Muñoz Ledo quien presidía la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, declaró a ese medio que: ‘Uno de los asuntos ‘indispensables’ que considera el proyecto de reforma del Estado —que este miércoles 22 se pondrá en manos de Vicente Fox— es lograr ‘la desmilitarización’ en Chiapas, no sólo de los grupos paramilitares, sino también del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).’ Antes, sugirió el diputado Muñoz Ledo, era necesario llevar a cabo medidas “urgentes y de mediano plazo”. De las “medidas urgentes” recomendó: “(...) que el Ejecutivo envíe al Congreso de la Unión los Acuerdos de San Andrés, ‘junto con la versión jurídica’ de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa); el repliegue del Ejército de la proximidad de las comunidades; revisar los procesos penales de los acusados de rebelión, y lograr un acuerdo con el gobierno de Chiapas para suspender el proceso de remunicipalización emprendido “unilateralmente” por el actual gobierno estatal”. También recomendó que la consulta y negociación que conduciría a las reformas debía realizarse con “los auténticos representantes de los pueblos indios”; es decir, con los zapatistas.

Aparentemente, en la perspectiva del legislador, no todos los indígenas tenían iguales derechos para ser consultados. El criterio de selección era político y militar, los otros pueblos indígenas de México, tanto los que estaban movilizados y articulados alrededor del Movimiento Indígena Autónomico y las comunidades y organizaciones indígenas en lucha en el territorio nacional que impulsaban un proyecto de autonomía civil, no eran los interlocutores válidos, como “auténticos representantes de los pueblos indígenas” con los que los diputados estarían dispuestos a dialogar.

Como se sabe, al final del día la reforma al artículo segundo constitucional (2001) fue, con mucho, inferior a lo que se discutió en San Andrés Larráinzar. Al mismo tiempo el “derecho a la remunicipalización” de los pueblos indígenas tampoco quedó incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la carga militarista al ser aplicada como un recurso de la guerra en el territorio chiapaneco.

Por el peso político-militar e ideológico que “la remunicipalización” contenía en Chiapas, el programa se canceló. Como voy a documentar en el capítulo relativo a esta entidad, la política de remunicipalización que habían implementado el gobierno federal (Ernesto Zedillo, 1994-2000) y el gobernador interino Roberto Albores (1998-2000) en ese estado, concluyó en diciembre de 2000, cuando Pablo Salazar ascendió como gobernador del estado (2000-2006). Desde entonces, hasta ahora, el tema de “la remunicipalización” quedó encriptada en la noción de “remunicipalización contrainsurgente”.

Concluyo este capítulo poniendo de relieve la importancia que el paradigma de la autonomía tuvo como posibilidad para la transformación del Estado durante dos décadas en México, la última del siglo XX y la primera del siglo XXI, para orientar las aspiraciones descolonizadoras de los pueblos indígenas de México, en la búsqueda del ejercicio de su derecho a la libre determinación, teniendo en la vía de la municipalización de sus territorios un camino cercano a su materialización. Este paradigma fueron los insumos que inspiraron a las organizaciones indígenas para configurar nociones alrededor de la remunicipalización autonómica.

Al correr la primera década del siglo XXI, ambos proyectos, el del Movimiento Indígena Autónomico y el del EZLN, que se construyeron en la década de los noventa del siglo XX se debilitaron: el movimiento indígena se alimentaba de la fuerza del EZLN y éste a su vez, ampliaba su resonancia y su legitimidad en la fuerza del movimiento

indígena que le servía de soporte en su permanencia rebelde. En el desenlace final, después de 2010, ambos perdieron, cerrando con ello, también, el ciclo de creación de nuevos municipios en el país, en la coyuntura 1994-2010.

## **II.- NUEVOS MUNICIPIOS EN MEXICO EN LA COYUNTURA 1994-2010 EN LOS ESTADOS PROTAGONISTAS**

He llamado “estados protagonistas” a aquellos que se constituyeron en arena en donde se libraron luchas por la creación de nuevos municipios. De un total de 32 estados en el país, únicamente catorce (el 43 por ciento) han sido las entidades federativas que dieron lugar a modificar sus fronteras interiores, sin embargo aunque 18 entidades no modificaron su territorio, eso no quiere decir que la demanda estuviera ausente; más bien los poderes ejecutivo y legislativo de estos estados no cedieron a la demanda o presión popular que lo exigía.

En las secciones siguientes me ocupo en documentar las luchas por la creación de nuevos municipios en ocho estados, siendo abordados cada uno en su especificidad: Guerrero; Tlaxcala; Veracruz; Estado de México; Jalisco y Chiapas; entidades todas estas en donde se crean nuevas circunscripciones municipales. Incorporo además a Michoacán y Puebla, en donde si bien no se constituyeron nuevos municipios, su estudio es relevante ya que fueron terreno de importantes batallas por la remunicipalización.

## **II.1.- Tlaxcala: 16 nuevos municipios y 400 presidencias municipales auxiliares en una coyuntura explosiva**

Tlaxcala es el estado protagonista más importante en esta batalla por ampliar la malla municipal al lograr que el Congreso local aprobara en 1995 la creación de 16 nuevos municipios, así como 400 presidencias municipales auxiliares (unidades submunicipales)<sup>20</sup>, respondiendo a una situación de conflicto que se había expandido en el estado, como una repercusión inmediata del levantamiento armado del EZLN en esa entidad.

Una aguda crisis política en el estado irrumpe en 1995, los analistas coinciden en mencionar que nunca antes en la historia reciente de Tlaxcala los grupos inconformes manifestaron tal beligerancia: en esta ocasión hubo manifestaciones, marchas, tomas de edificios municipales y hasta uno de ellos fue quemado. De manera inevitable los medios de comunicación y los actores políticos y gubernamentales conectaban ese inédito protagonismo de reclamos sociales con lo que acontecía en Chiapas. No sólo por el conflicto en sí mismo, sino por la gramática de sus luchas. Tanto en Chiapas como en Tlaxcala –y según veremos más adelante, también Guerrero, Michoacán y Veracruz, entre otros-, las comunidades emitían discursos autonómicos y reclamaban autogobierno, traducido en la demanda concreta de municipalización de la demarcación de sus territorios culturales y reconocimiento de sus autoridades propias con el rango municipal.

Vista en perspectiva histórica la municipalización del estado de Tlaxcala es coherente con las características del proceso nacional. La formación de municipios fue

---

<sup>20</sup> Los nuevos municipios son: 1.- Santa Apolonia Teacalco, que se separó de Nativitas, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 2.- Santa Cruz Quilehtla, que se separó de Nativitas, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 3.- San Juan Huactzinco que se separó Tepeyanco, con fecha de Decreto del 12 de agosto de 1995; 4.- Santa Catarina Ayometla, que se separó de Zacatelco, con fecha de Decreto del 16 de agosto de 1995; 5.- Santa Isabel Xiloxotla, que se separó de Tepeyanco, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 6.- San José Teacalco, que se separó de Tzompantepec, con fecha de Decreto del 19 de agosto de 1995; 7.- San Francisco Tetlanohcan, que se separó de Chiautempan, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 8.- La Magdalena Tlaltelulco, que se separó de Chiautempan, con fecha de Decreto del 19 de agosto de 1995; 9.- Santa Apolonia Teacalco, que se separó de Nativitas, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 10.- San Damián Texoloc, que se separó de Tetlatlahuca, con fecha de Decreto del 27 de septiembre de 1995; 11.- Emiliano Zapata, que se separó de Terrenate, con fecha de Decreto del 27 de septiembre de 1995; 12.- Lázaro Cárdenas, que se separó de Terrenate, con fecha de Decreto del 27 de septiembre de 1995; 13.- San Jerónimo Zacualpan, que se separó de Tetlatlahuca, con fecha de Decreto del 27 de septiembre de 1995; 14.- San Lucas Tecopilco, que se separó de Xaltocan, con fecha de Decreto del 01 de octubre de 1995; 15.- Santa Ana Nopalucan, que se separó de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995; 16.- Benito Juárez, que se separó de Lázaro Cárdenas, con fecha de Decreto del 9 de agosto de 1995. [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados). Consulta diciembre 2013.

lenta y en lo general coincide con los tiempos y tendencias conservadoras que fueron predominantes en el país. Se trata de una malla municipal definida en el siglo XIX y un proceso de crecimiento moderado durante el siglo XX. Hasta 1882 Tlaxcala tenía 33 municipios, para 1897 se agregó la municipalidad de San Miguel Tenancingo, concluyendo el siglo XIX con 34 municipios. En el nuevo siglo XX, en 1910, se crean otros dos: Amaxac de Guerrero y Totolac, haciendo un total de 36. En 1940 aumenta tres más y en 1960 otros dos; quedando conformado entonces por 44 municipios; es decir, un total de 10 nuevos municipios en cien años, en promedio (Cazarín, 2008).

Es en 1995 cuando se crean otros 16 ¿Por qué razones y en qué contexto el Congreso local y el poder ejecutivo de Tlaxcala deciden dar origen a 16 ayuntamientos? ¿La creación de estos municipios tuvo alguna relación con las demandas autonómicas emanadas desde el movimiento indígena y la coyuntura de 1994 que abrió el levantamiento armado en Chiapas?

Tlaxcala es un estado con poca población y para el año 2000 no superaba el millón de habitantes (961, 912 habitantes, de acuerdo al INEGI, 2000), sin embargo en virtud de su pequeño territorio (con una superficie de 4, 060, 923), la densidad de población es muy alta: 236.87 habitantes por kilómetro cuadrado; mientras que el promedio nacional es de 42.2 habitantes, de acuerdo con datos del INEGI (1998). Al sumar los 16 nuevos municipios a los 44 anteriormente existentes, los espacios municipales se atomizaron: cada municipio ocupa 67.1 km<sup>2</sup>, en promedio, del territorio de la entidad; siendo el más bajo en todo el país, incluyendo el estado de Oaxaca que cuenta con el mayor número de municipios (570), pero con un promedio de 167.3 km<sup>2</sup> por municipio (González, 1999).

Los nuevos municipios son, en lo general, muy pequeños, la mayoría de ellos integrados por una sola localidad (únicamente dos se integraron con más de una). Esta configuración da cuenta de una tendencia presente en los territorios con una fuerte impronta mesoamericana, en donde el reclamo por la municipalización está relacionado con la noción de autogobierno, en una relación de un pueblo-un municipio. O dicho de otra manera, cada pueblo reclamaba tener su propia municipalidad para ejercer el derecho al autogobierno. La aspiración planteada era que un gobierno propio tuviera jurisdicción sobre un territorio municipal que se auto representara como étnicamente significado, conteniendo la noción de “municipio indígena”. Esta es una característica que

observamos está presente en todos los procesos de municipalización en territorios indígenas documentados en esta investigación de tesis.

Como ocurrió en diversas entidades del país, la lucha por nuevos municipios en la coyuntura de 1994 en Tlaxcala, articuló un nudo de conflictos y demandas que combinadas se volvieron altamente explosivas: i) las luchas por la democratización político-electoral (1994 fue año electoral en el país) abriendo paso al pluralismo político; ii) las luchas municipalistas por la descentralización que contenían el reclamo de mayores competencias y presupuesto a los municipios y a las unidades submunicipales; iii) pueblos indígenas o pueblos con una fuerte impronta mesoamericana en lucha por sus derechos de libre determinación y autonomía, y, iv) el impacto del levantamiento armado del EZLN, alentando la rebeldía.

Diversos autores que han analizado la coyuntura que detonó la creación de los 16 nuevos municipios en Tlaxcala (González, 1998, 1999; Cazarín, 2008 y Macip, 2002), coinciden en señalar el periodo 1994-1995 como un momento de aguda crisis política en el estado, que en pocos meses fue progresivamente radicalizándose, alcanzando momentos de violencia; interpelando de manera directa al Congreso local y al gobierno del estado. Y que no cesó hasta que logró diversas reformas de carácter político, entre ellas las que condujeron a la creación de los nuevos municipios.

Tlaxcala es pionera no sólo en el crecido número de municipios que constituyó en 1995, sino también en visibilizar luchas por la recuperación del autogobierno en el ámbito submunicipal, lo que condujo a que el gobierno del estado y el Congreso local aprobaran varias reformas orientadas hacia la reorganización político-territorial del poder político en el ámbito local, al erigir no sólo los 16 nuevos municipios mencionados, sino también en crear 400 “presidencias municipales auxiliares” como nuevas jurisdicciones, con competencias y funciones específicas de autogobierno y de ejercicio del presupuesto municipal.

Al mismo tiempo que se decretó reconocer el rango municipal a 16 poblados, simultáneamente el Congreso del Estado decretó que 400 agencias municipales pasaran a constituirse como “presidencias de comunidad”. Figuras creadas como estrategia de redistribución de poder que antes concentraban las cabeceras municipales, además que fue una medida de compensación para aquellos poblados que habiéndolo reclamado, no lograron obtener los poderes municipales. Volveré sobre esta figura más adelante.

El conflicto inicia en el terreno electoral. En 1994 se realizaron elecciones municipales que estuvieron marcadas por un fuerte descontento social. En un tercio del total de los 44 municipios se manifestó alguna inconformidad con el proceso electoral; las protestas adquirieron tal magnitud que puso en crisis el sistema de legitimidad política en el estado (González, 1998, 1999). En 1994 la lucha político-electoral fue particularmente competitiva. De manera inédita la oposición dio pasos adelante, el PRI perdió en 9 municipios, 5 fueron para el Partido Acción Nacional (PAN) y 3 para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Cazarín, 2008:69). Para salvar la protesta postelectoral, los poderes ejecutivo y legislativo propusieron la creación de concejos municipales, integrados de una manera pluripartidista, buscando los equilibrios políticos; pero, en algunos casos, esas medidas fueron una nueva razón para abrir otros conflictos.

En varios casos la integración de esos concejos fue el motivo de la prolongación de la protesta social, se observó que la intervención del Congreso local intentaba favorecer intereses del partido entonces dominante, el PRI. En los municipios de Amaxac de Guerrero y Papalotla de Xicotencatl, se demandaba la incorporación de otros actores políticos distintos al PRI dentro de los concejos municipales; pero la exigencia no era a favor de un partido, sino que incorporara a miembros de la sociedad civil. Además se demandaba que dicho pluralismo fuera más allá de la fórmula de las regidurías de representación proporcional.

En un contexto de debilidad del PRI y en una situación de virtual ausencia de otras opciones políticas partidarias -que no se habían consolidado en los municipios-, los actores comunitarios tuvieron la oportunidad de construir su propia agenda. El conflicto electoral se reconfiguró hacía una nueva dimensión, adquiriendo el perfil de un movimiento social que desplazó a los partidos políticos. Los actores movilizados cuestionaban no únicamente los resultados electorales, sino el fondo de las prácticas del gobierno local y la organización político-territorial municipal entonces existente; irrumpiendo la demanda de comunidades de separación de sus cabeceras municipales. Surge en las comunidades del sur de la entidad, pero luego se expandió por otras en el poniente y el oriente del territorio estatal (González, 1998).

Por momentos el gobierno del estado fue rebasado y se advertía el peligro que el conflicto escalara a niveles semejantes a lo que en esos mismos momentos ocurría en Chiapas. El caso que prendió el foco rojo fueron los actos de violencia de las comunidades

en contra de su cabecera, el caso de Nativitas fue el más preocupante: allí: "... se puso en evidencia la imposibilidad de la coexistencia de la periferia con el centro municipal, fue el de la comunidad de Santa Apolonia Teacalco, cuyos habitantes promovieron acciones violentas de retención de funcionarios del gobierno local y quemaron del palacio municipal de Nativitas." (González, 1998:178). Esto ocurría particularmente en municipios en donde las comunidades reclamaban autonomía municipal y pugnaban por constituirse en nuevos municipios (Macip, 2002). En este sentido, es importante recuperar lo que afirma este autor sobre la coincidencia de la demanda territorial en las luchas zapatistas y las tlaxcaltecas en la coyuntura de 1995:

En Tlaxcala, en contrario de Chiapas, un elemento que estuvo tanto de facto como conscientemente fuera de esta discusión, fue la problematización indígena, aunque en ambos casos se planteó la problematización del espacio y la territorialidad. Tlaxcala desde lo territorial y Chiapas desde la territorialidad indígena, construyen en México la autonomía, sin embargo, en ambos casos se recuperan distintos territorios, en un caso como en otro, territorialidades histórico-políticas para enfrentar la globalidad y las formas penetrantes del capitalismo tardío. La autonomía no sólo implica etnicidad sino como en este caso territorialidad y en otros un conjunto de reivindicaciones que incluyen aspectos fiscales [presupuestos], políticos [autogobierno], económicos. No obstante en todos ellos un elemento común es el territorio y su base social, la comunidad y localidad. Es una parte del territorio que sin sustraerse a la soberanía [del Estado] le pone límites para el ejercicio de la libertad. Este fue justamente el sentido de las luchas autonómicas que se desencadenaron en México a la luz del levantamiento armado zapatista: ganar espacios de libertad" (Macip, 2002:172)

Este fragmento da cuenta del impacto de las luchas autonómicas irradiando desde Chiapas y que se materializó en un sorpresivo movimiento social de múltiples aristas y que entre otras cosas contenían aspiraciones democráticas y de libertad. Aunque ya había antecedentes de estas luchas, la forma explosiva de cómo irrumpió consternó a la sociedad tlaxcalteca, que veía similitudes a lo que ocurría en Chiapas, acaso incrédulos, a través de sus televisores.

No era la primera vez que esos poblados se movilizaban alrededor del reclamo de ayuntamientos municipales, se recuerda que años atrás diversas comunidades del sur tlaxcalteca: Quilehltla, Ayometla y Santa Apolonia, demandaban autogobierno. Pero, en esa ocasión, en 1983, los poderes ejecutivo y legislativo en la entidad, no orientaron la demanda hacia la creación de nuevos municipios, sino que se dotó de nuevas atribuciones a las comunidades, siendo éstos los antecedentes de las “presidencias municipales auxiliares”, que en esta ocasión serían formalizados, como abundaré más adelante.

Ricardo Macip hace referencia a este momento álgido y las conexiones que en el imaginario popular y de la clase política, se relacionaban con el contexto chiapaneco: “Se ha mencionado que aún sin la intensidad de Chiapas, también en Tlaxcala, para alcanzar esa autonomía relativa de la que ahora gozan los nuevos municipios, tuvieron que desplegarse estrategias de resistencia para la construcción de posiciones de poder y rebeldía para alcanzar sus fines.” (2002:172).

Al intentar explicar por qué razones irrumpen estas luchas municipalistas-comunitaristas en Tlaxcala, el autor menciona la tensión que se produce entre una acelerada incorporación a la economía de mercado y los efectos de la globalización descentralizadoras, en contradicción con una férrea centralización política, que se presenta en los tres niveles de gobierno. El municipio, se percibía como una institución centralizadora que ahogaba a las comunidades, situación que impulsaba al descontento.

Ricardo Romano (2010) explora el sustento cultural de las protestas. Aunque es un lugar común en el imaginario tlaxcalteca que argumenta que en esa entidad “no hay indígenas”, el autor observa que la base histórico-cultural indígena está presente a través de la permanencia de los cuerpos de autoridades en un diseño de “sistemas de cargos”, que son las estructuras de autogobierno en las comunidades, barrios y pueblos tlaxcaltecas. Estos fueron los que salieron a la calle a buscar el reconocimiento de su autogobierno mediante la figura municipal. Romano refiere que la demanda de creación de nuevos municipios tiene su origen en la historia e identidad como “pueblos” (con una impronta mesoamericana) que persiste en las comunidades tlaxcaltecas. En virtud que los pueblos mantuvieron sus propias instituciones de gobierno prehispánicas, hasta el momento de la Independencia, en Tlaxcala “los pueblos” están presentes (Romano, 1999).

Conviene recordar que durante el periodo colonial los tlaxcaltecas tuvieron una relación especial con la Corona española, por el papel de aliados que éstos tuvieron con los conquistadores, reconociéndoles su derecho al autogobierno y a sus propias instituciones gubernamentales. Andrea Martínez (2008), al analizar el periodo del “Gobierno de Indios en Tlaxcala” durante el periodo 1519-1750, sostiene que los liderazgos tlaxcaltecas lograron en ese periodo: “Un mundo que preservó durante los tres siglos coloniales, un espacio institucional para ejercer hasta donde pudo su propia gobernación” (Martínez, 2008:21). Esta memoria ha hecho preservar entre los tlaxcaltecas la conciencia de sus derechos ancestrales sobre un territorio étnico, cuyo control es constantemente reclamado al Estado-nación, teniendo éste que aceptar su reconocimiento mediante las figuras municipal y comunal.

La politización de la identidad étnico-territorial irrumpió motivada por las luchas autonómicas que se difundían desde 1992, pero fue decisivo el alcance de la rebelión zapatista cuya resonancia contenían el aliento de emancipación y autonomía para que se manifestaran de manera contenciosa. En este sentido es importante ponderar el argumento de la fundamentación histórico-cultural que contiene el germen del autogobierno como una hipótesis que permite comprender la protesta de pueblos en Tlaxcala; siendo pequeños poblados que contaban con su propio sistema de cargos los que iban en la búsqueda de un decreto que los constituyera como ayuntamientos municipales

La impronta mesoamericana y colonial que prevalecía en la organización étnico-político-territorial de los barrios estimulaba sentimientos autonómicos aspirando todos ellos a su municipalización, ya que cada barrio es un pueblo en ciernes, que aspira a constituirse algún día en municipio: “Este argumento [histórico] me permite sostener que la categoría de pueblo ha estado presente en el imaginario colectivo de las localidades de Tlaxcala para definirse como entidades autónomas, ya que es frecuente el uso de esa palabra ‘pueblo’ entre los habitantes, cuando se refieren a una localidad que es representada por una imagen patronal, con su respectivo cuerpo de fiscales” (Romano, 2010:201).

Además, predomina en la cultura política local un principio que se fundamenta en la historia prehispánica y colonial de ese estado: que todo pueblo tiene el derecho al autogobierno territorial, ahora materializado en el nivel municipal. Por lo que se presume que todo pueblo tiene el derecho al autogobierno; y pueblo es todo aquel que tiene su

propio cuerpo de autoridades que ha desarrollado un nivel de “sistema de cargos” con una cierta complejidad, aceptada por todos, tanto por la cabecera de la que se va a separar, como por, en teoría, el gobierno del estado que debería de proceder de oficio, al reconocimiento de este cuerpo de autoridad con el rango de ayuntamiento.

Así las cosas, cuando un barrio asciende a rango de pueblo porque su sistema de cargos ha logrado integrarse con el número de oficiales que tal status requiere, es el momento en que ya debería ser reconocido como municipio. Esto último, de acuerdo a los sistemas normativos que regulaban la organización político-territorial de los barrios y pueblos hasta hace pocas décadas.

En esta lógica histórico-cultural, la demanda de municipalización es prácticamente incontenible, porque todo colectivo que llega a la madurez organizacional, integrando su propio cuerpo de autoridades (“su sistema de cargos”) ya se le considera un “pueblo”, tanto por sí mismos, como por sus vecinos; y por esa razón “ya tiene derecho a constituirse en municipio”. La lista de localidades que ya son “pueblos” es larga.

En opinión de Romano, este entendido cultural había sido ignorado por el poder ejecutivo y legislativo local, quienes modificaron la ley para establecer criterios de población y económicos como requisitos; ignorando los culturales. Los requisitos de población y económicos que establecía la ley municipal habían creado una fuerte barrera para impedir el reconocimiento municipal a esos sistemas de cargos que gobernaban pequeñas áreas territoriales, siempre en creciente atomización. Por ello el conflicto irrumpió, se manifestó como una explosión de localidades en contra de sus cabeceras; pero en el fondo lo que había era un rechazo a las normas que regulaba la creación de municipios y en general a las políticas de municipalización, de descentralización y de lucha electoral en el estado. Todo ello eclosionó junto.

La explosión de comunidades en contra de sus cabeceras hizo recordar al legislativo y ejecutivo la historia y la cultura tlaxcalteca por lo que finalmente los poderes ejecutivo y legislativo admitieron el imperativo cultural y tuvieron que aceptar que había 16 pueblos a los cuales “ya les tocaba” ser reconocidos como nuevos municipios. Pero legalmente no podían serlo. Antes de 1994 el Congreso local había reformado la legislación para exigir el requisito de 30 mil habitantes como criterio para erigir poderes municipales, como una medida para contener esas aspiraciones. De acuerdo con Miguel González (1999) estos requisitos estaban tan fuera de lo real que para entonces sólo ocho

de los 44 municipios entonces existentes cumplía con ese requisito. Para enfrentar la crisis política que irrumpe en 1995, el 9 de agosto el Congreso tuvo que dar marcha atrás, reformando el artículo 21 constitucional, y ajustó su número disminuyéndolo a 6 mil habitantes; de tal forma que pudiera admitir las nuevas solicitudes de municipalización de los pequeños poblados.

González (1998) ha identificado cinco estrategias y tipos de luchas que irrumpieron desde los territorios. El primero era la disputa de la presidencia municipal, en el marco del conflicto postelectoral; el segundo tipo de conflicto puso al descubierto que dos de los motivos de las luchas por la integración de la administración municipal consistía en la asignación preferente de presupuesto a la cabecera municipal frente a los barrios, desequilibrio que generaba molestia por la inequidad; motivo por el cual toda comunidad aspira a ser reconocida como cabecera municipal para ejercer el control sobre esos bienes y recursos. Una tercera estrategia fue la del conflicto violento, refiere a las acciones emprendidas en el caso de Santa Apolonia. De acuerdo con González: “podemos hablar de una vía violenta de constitución de nuevos municipios” (1998:177). Pero no fue el único, en otros casos se promovieron acciones de presión, como los plantones frente al Congreso local y la toma de los edificios municipales.

Una cuarta vía fue el reclamo de aancestralidad de pueblos que apelaban a su historia antigua como pueblos específicos. Es el caso de Quilehltla en donde, “por sus usos y costumbres” había funcionado con anterioridad la figura de la “Presidencia Municipal Auxiliar”. Esta figura fue recuperada y universalizada para ser instituida en todas las comunidades del estado, quedando incorporada en las leyes municipales y electorales en las reformas de 1995 a las que dio lugar la protesta de los pueblos y barrios, como una forma de reconocimiento de las autoridades submunicipales y como una estrategia desde la administración pública para distribución de los recursos municipales intentando dar respuesta al reclamo de inequidad. Una quinta estrategia fue la que desplegó la comunidad Benito Juárez que en el último momento logró sus poderes municipales. A esta estrategia González le llamó “negociadora”. Fue el último municipio en crearse en octubre de 1995. Su caso se resolvió en sesión extraordinaria y en un plazo de sólo once días (González, 1998).

Diversos autores observan sobre el apremio que ejercía la amenaza chiapaneca de expansión del conflicto armado. González (1999) afirma que el gobernador del estado

José Antonio Álvarez Lima (1993-1999) fue presionado por el temor a la expansión del conflicto armado por lo que aceptó la necesidad de la municipalización. Ante la opinión pública local construyó un discurso de legitimidad a su decisión, justificándolo desde la variable histórica. La explicación que el gobernador dio para justificar la creación de los 16 municipios apeló a tres criterios: a) la forma arbitraria como se integraron los municipios en el siglo XIX (en alusión a los casos de Quilehla, Ayometla, Xiloxotla, Zacualpan, Tlaltelulco y Tetlanohcan); b) la difícil convivencia social y política entre comunidades: los casos de Santa Apolonia Teacalco y Texóloc) y, c) el rápido desarrollo económico y demográfico de las comunidades, que habían superado en población, servicios y dinamismo económico a sus cabeceras municipales, tales eran los casos de Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y San José Teacalco, que habían crecido y se habían modernizado integradas al corredor industrial con Puebla, rebasando a sus cabeceras, modificando los antiguos equilibrios de población. Razones todas ellas que justificaba atender y proceder a su municipalización.

Otros criterios se incorporaron en el discurso gubernamental. Se apeló al argumento de que la elección y el ejercicio de la autoridad municipal debían ser más próximas a los ciudadanos, por lo que también apeló a la importancia de que los espacios de representación se acercaran a más comunidades. Adicionalmente, se consideró relevante que la aplicación de los recursos económicos fuera más directa. Simultáneamente el Congreso aprobó otras leyes para hacer transparente el ejercicio de los fondos municipales, con un ejercicio más fiscalizado a través de “auditorías municipales”.

Sí el número de 16 municipios parecería ser un exceso en un territorio estatal pequeño, en realidad la demanda era con mucho superior a lo aprobado. Fue por ello que el Congreso decidió universalizar la figura de la “Presidencia Municipal Auxiliar” como una institución a instaurar en todas las unidades submunicipales en el estado, creando un total de 400. Aunque el discurso gubernamental afirmaba que la figura de la Presidencia Municipal Auxiliar era un reconocimiento al autogobierno comunitario, en realidad, afirma Macip (2002:171): “no puede ignorarse que tal medida también sirvió como un recurso de contención para evitar la creación de nuevos municipios”, ya que, “un número similar de localidades (a las 16 creadas) está solicitando el estatus de municipio... y otras

localidades hacen negociaciones de separación de los municipios a los que pertenecen para integrarse a algunos de estos nuevos municipios.”.

Así las cosas, el proceso remunicipalizador en Tlaxcala dio como resultado una nueva geografía político territorial organizada en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares. Sin embargo tales resultados no parecían suficientes para agotar la demanda; al menos así lo percibía González (1999). En su perspectiva el número de nuevos municipios podría crecer ya que las presidencias municipales auxiliares “contienen la semilla de la libre determinación” y muchas de ellas manifestaron su aspiración a erigirse como municipios. Es decir que si damos seguimiento a la hipótesis de Romano (2010) pronto esas comunidades llegarán a la madurez como pueblos y sus cuerpos de autoridades (sistemas de cargos) fortalecidos por nuevas competencias, más temprano que tarde estarán demandando su reconocimiento como ayuntamientos municipales.

Y es que, como bien ha identificado Danièle Dehouve (2001) para el caso de los pueblos de matriz mesoamericana de Guerrero, la disputa por la jerarquía en el territorio es la particular forma “de hacer política” -a la que la autora le ha llamado “geopolítica indígena”- y éstas irrumpían y se hacía presente en Tlaxcala.

Los acontecimientos posteriores a la remunicipalización, parecía darle la razón a analistas que preveían una nueva avalancha de reclamos de secesión. Un año después del decreto de municipalización de 1995, para el 22 de agosto de 1996, la Oficialía Mayor del Congreso local ya registraba casi una veintena de solicitudes para crear otros nuevos municipios por igual número de comunidades (González, 1999). Lo que quiere decir que por la impronta mesoamericana que la caracteriza, en Tlaxcala la remunicipalización es un expediente abierto.

Ahora bien, me parece relevante llamar la atención sobre la figura de las “presidencias municipales auxiliares” como un espacio para el autogobierno comunal. Tlaxcala había sido pionero en el avance del reconocimiento del gobierno submunicipal años atrás, al que Raúl Olmedo (1999) llamó el “cuarto nivel de gobierno”, como un reconocimiento necesario para satisfacer las necesidades de reconocimiento de autogobierno de todos los pueblos, independiente del nivel en donde éstos se localicen o tengan algún nivel de reconocimiento, ya sea como municipio o como comunidad.

Al calor de la reforma del artículo 115 de la Constitución nacional de 1983, el Congreso del estado de Tlaxcala legisló (1985) para que los delegados municipales en las comunidades ya no fueran designados por el ayuntamiento, sino que fueran elegidos por votación vecinal. De acuerdo con Raúl Olmedo, quien ha producido una importante obra en torno a esta reflexión (1999; 2001; 2007), a partir de esa reforma el delegado municipal cumplía dos funciones simultáneas: la de ser representante del ayuntamiento en la comunidad, y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento. Incluso se dio un paso más para que esta “doble representación” se reforzara: el delegado se convirtió en un regidor, el "regidor de pueblo" que se integraba al ayuntamiento.

Como resultado de esa reforma cada ayuntamiento tuvo así tres tipos de regidores: los regidores de mayoría, los regidores de representación proporcional y los “regidores del pueblo”. De esta forma, los ayuntamientos que antes estaban compuestos por alrededor de ocho regidores, se ampliaron hasta cincuenta, como ocurrió, por ejemplo, en el municipio de Huamantla, que contenía un número significativo de comunidades, lográndose con ello el reconocimiento de una “representación comunal y territorial”. Olmedo valora que la figura del "regidor de pueblo" fue el primer ejercicio de autogobierno de las unidades comunales dentro de los marcos jurídicos establecidos.

Esta figura, que es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos, considera Olmedo (1999), se convierte en una especie de “ayuntamiento pequeño”, con autonomía relativa, como una suerte de una "presidencia municipal comunitaria", que reconoce al gobierno comunal-territorial con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento, fortaleciendo la institucionalidad local (Espinosa, 2005) como un “cuarto nivel de gobierno”. Para Olmedo, el propósito es elevar la representación comunal a un rango constitucional, que si bien no alcanza la categoría de municipio, sin embargo tal reconocimiento es un avance en cuanto logra modificar la organización político-territorial del Estado y devolver ámbitos de autonomía de las comunidades. Espacios que si bien son pequeños, sin embargo para ellas son avances importantes en un proceso creciente de empoderamiento, en procesos de reconstitución del autogobierno indígena, en lo que se preparan para obtener el rango de municipio.

Algunas comunidades habían luchado desde tiempo atrás por el reconocimiento de sus autoridades comunales. Como ocurrió en otros lugares del país, muchas demandas de municipalización que irrumpieron en la coyuntura 1994-2010 remitían su reclamo autonómico a la restitución de poderes municipales y se fundaban en la memoria histórica (y a veces documental), en la que por procesos de municipalización -erráticos en épocas pasadas-, se les colocó en situación de subordinación a otras cabeceras; en muchas ocasiones mestizas.

En este sentido la idea de “remunicipalización” que se popularizó en Chiapas y que luego se extendió por el país para dar cuenta de este ímpetu municipalista de constitución de nuevos municipios, no remite únicamente a la idea de restitución de esos poderes municipales; sino también a la idea de la reconstitución del autogobierno en una perspectiva autonómica; todo ello contenido en la idea de la reconstitución y reconocimiento de los derechos de los pueblos.

Esta particular forma de organización comunal ha inspirado a Olmedo (2001) para plantear la necesidad de reconocer a la comunidad como un cuarto nivel de gobierno. Se podría suponer que si la estructura del Estado y del gobierno a nivel federal y estatal reconocieran a la comunidad como un orden de gobierno con idénticas capacidades que un municipio -es decir sin subordinación a una cabecera municipal, dotada de competencias y prerrogativas fiscales- es probable que con ello se pudiera contener de alguna manera el imperativo municipalista.

Hasta ahora en Tlaxcala y en el resto del país el municipio es la única forma de reconocimiento al gobierno indígena. Para el autor la tensión entre comunidad y municipio no debería de existir, toda vez que en otros países del mundo, comunidad y municipio constituyen una misma unidad política<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ya otros autores han llamado la atención sobre los beneficios que tiene la “comunalización” del gobierno local en diversos países de Europa. Por ejemplo, Alemania tiene 16, 098 municipios, con un promedio inferior a los 5000 habitantes por cada municipio. Este promedio de habitantes también es característico en el 16 por ciento de los municipios españoles; el resto de los 8, 056 “pequeños municipios” en España, tiene un promedio de 1,000 habitantes. En ese país destaca el caso de la Comunidad de Castilla y León, que alberga algo más de un cuarto del total de los municipios, con 2, 248, para 2,484,603 habitantes, de los cuales el 68.5 por ciento, es decir, 1, 540 municipios tiene menos de 500 habitantes (Brewer-Carias, 2004:120). Blancas (2013:28) por su parte, ha comparado a México con el resto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y destaca el pequeño número de población que tienen los municipios en esos países. Francia es el que tiene una mayor densidad, con 40 mil comunas para una población de 64 millones. La media de habitantes por municipio, comuna o condado para los países europeos miembros de la OCDE, es de 30 mil. Las cifras son: Canadá: 6,700 por municipio; Francia: 1,600 por comuna; Italia: 7,000 por municipio; Alemania: 5,500, por municipio; España: 4, 800

Sobre la base de lo dicho por Olmedo, se podría afirmar que la eterna demanda de reconocimiento de los poderes municipales, siempre presente y creciente, podría dejar de ser la única solución posible, como lo es en la actualidad. Al ser reconocida como un cuarto nivel de gobierno, la comunidad estaría organizada políticamente con su propia libre determinación y autogobierno. Esto es así porque el diseño del municipio es el que coloca a la comunidad en condición de subordinada como auxiliares. Este diseño errático del municipio, que no responde a la realidad histórica cultural en nuestro país, particularmente en los contextos indígenas, aunado al errático diseño de centralización política desde la cabecera municipal, es lo que crea el caldo de cultivo en el que irrumpe la confrontación comunidad-cabecera casi de manera permanente. Y, en este sentido, la Presidencia Municipal Auxiliar puede considerarse como una institución perfectible que puede recibir nuevas facultades y reconocimientos del poder comunal, disolviendo las jerarquías étnico-político-territoriales que contiene la cabecera municipal para intentar hacer un nuevo diseño municipal con un piso más parejo.

Concluyendo, el caso de Tlaxcala muestra el tejido denso mesoamericano que sostiene la organización político-territorial en regiones del país, en donde la organización municipal colonial y republicana fue impuesta, sin que haya logrado desplazar la memoria de los pueblos en sus instituciones propias y sus formas de gobierno, como instituciones vivas, vigentes y en constante y permanente transformación adecuándose a su entorno. Pese a la distancia en términos de cultura política de las comunidades de Tlaxcala que no participaron en el movimiento indígena, ni en 1992, ni en 1994, por esta impronta mesoamericana presente en la permanencia y recreación de los pueblos, fueron receptivas a las resonancias de la lucha autonómica y emancipadora que llegaba desde otras regiones del país y fueron las primeras en reaccionar y emitir reclamos en una gramática autonómica.

La exigencia de los barrios y pueblos que presionaron y radicalizaron su repertorio de la acción colectiva en un momento de confrontación en Chiapas que polarizaba a los pueblos indígenas versus el Estado mexicano, los actores locales empujaron para modificar la ley y derrotar a las tendencias conservadoras que se oponían a hacer crecer la malla municipal, haciendo que el miedo y el temor actuara a su favor.

---

por municipio; Japón: 38, 800 por municipio. Y, las excepciones: Estados Unidos de América: 39 mil por condado.

Adicionalmente, la reforma municipal hizo posible explorar propuestas para avanzar en el reconocimiento del autogobierno indígena en el ámbito comunal, que en otros contextos del país continúa siendo una deuda pendiente en cuanto al reconocimiento, además que redistribuyó competencias y funciones y democratizó la distribución del poder.

Ciertamente que el caso Tlaxcalteca nos muestra que el reconocimiento a la comunidad como entidad de gobierno, no detiene al reclamo de municipalización, pero intenta ser una fórmula de redistribución de poder en la lógica de la política indígena en clave mesoamericana. Han pasado ya más de dos décadas (1995-2015) desde la creación de los 16 nuevos municipios en Tlaxcala. Pese al creciente número de barrios-pueblo, ningún otro nuevo municipio se ha creado, quizá porque los tiempos históricos han cambiado, o quizá porque los procesos están ahora en maduración, esperando una nueva coyuntura. Por lo pronto, la remunicipalización en Tlaxcala permanece como un expediente abierto.

## II.2.- Remunicipalización y movimiento indígena autonómico en Guerrero

El estado de Guerrero inició el siglo XX con 68 municipios (INEGI, 1996a) y desde entonces hasta 2014, se habían creado 13. Al concluir la primera década del siglo XXI Guerrero tenía un total de 81 cabildos y una larga lista de casi una veintena de poblados, ejidos, comunidades y pueblos que manifestaban su deseo de obtener sus propios ayuntamientos (Rodríguez, 2007). Esa larga lista, siempre creciente, encuentra su explicación en la historia regional de la entidad y en la particular forma de cómo se configuró su malla municipal.

La historia regional guerrerense ofrece pistas para comprender por qué en este estado se libra hasta hoy día una intensa batalla por la municipalización de territorios; lucha que puede estar dando cuenta de la prolongación, hasta nuestros días, del momento de su integración político-territorial como entidad federativa, que aún no ha concluido. Esta es la tesis que sostiene Gustavo Garza (2009), para quien la problemática de acentuada desarticulación territorial, como una característica contemporánea del estado, lo explica como un resultado de la juventud de su conformación y de las dificultades que arrastra su tardía integración. Durante el periodo colonial y la primera mitad del siglo XIX el estado de Guerrero no existía como unidad político-territorial sino que se formó hasta 1849, cuando se constituye con la suma de tres fragmentos que eran parte de los territorios de los actuales estados de México, Puebla y Michoacán, integrándose con 41 ayuntamientos<sup>22</sup>. Por motivo de la tardía conformación como entidad, que lo hizo en medio de una guerra civil prolongada durante el siglo XIX (frente al resto de las entidades del país que se configuraron en el largo periodo colonial), el estado de Guerrero surge y se mantiene en una situación de alta conflictividad regional.

Como resultado de ese proceso histórico, afirma el autor, el estado de Guerrero carece de ciudades que articulen territorios y adolece de vías de comunicación que

---

<sup>22</sup> El día 27 de octubre de 1849 en sesión solemne del Congreso de la Unión, fue declarado constituido legalmente el Estado Libre y Soberano de Guerrero y se nombró al general Juan Álvarez como comandante general interino. Respecto a su integración: "Dado el consentimiento de estas tres entidades para la creación del estado de Guerrero, cuatro distritos con sus municipalidades pasan a formar parte del nuevo estado; del Estado de México: Chilapa, Quechultenango, Zitlala, Ahuacuotzingo, Atenango del Río, Acapulco, San Marcos, Tixtla, Chilpancingo, Zumpango del Río, Apango, Zacatula, Tecpan, Ajuchitlán, Cutzamala, Tetela del Río, Huitzucó, Iguala, Tasco, Tepecoacuilco, Ixcateopan y Teloloapan. Del estado de Puebla: Tlapa, Alpoyecá (Ixcatiapa), Huamuxtitlán, Xochihuehuetlá, Cualac (Qualac), Olinalá (Ohnalá), Chepetlán, Atlixta, Totomixtlahuaca, Metlatónoc, Zoyatlán, Alcozauca, Ometepec, Iguala (Ihuatapan), Xochistlahuaca, Azoyú, Cuauhtepic y Ayutla. Y, del estado de Michoacán la de Coyuca. El 27 de octubre de 1849, se erigió el estado de Guerrero como entidad independiente constituido por 4 distritos y la municipalidad de Coyuca." (INEGI, 1996a:68).

integren a las regiones. Esta desarticulación territorial y el débil sistema urbano prevaleciente, entierra sus raíces en su inexistencia como entidad virreinal y en la ausencia de un núcleo económico y político relevante con continuidad histórica, entre los siglos XVI a XIX. Tal cosa ocurría pese a la jerarquía del puerto de Acapulco hasta 1815. Se recuerda que éste era un centro comercial dinámico ya que recibía a la Nao de China o Galeón de Manila, pero su importancia era temporal: únicamente “dos veces al año”, cuando el galeón llegaba y cuando partía.

Por la falta de centros económicos y políticos se adoleció también de una clase política y económica que le diera centralidad al poder. Esta condición extraordinaria dio como resultado la carencia de una infraestructura urbana y de caminos. Cuando las carreteras llegaron, al final del siglo XIX, éstas se dirigieron de la capital Chilpancingo hacia la ciudad de México y no tuvieron como propósito conectar a los poblados de sus fronteras internas. Dificultad que enfrentaba el reto adicional de la compleja orografía, con sierras pronunciadas y escasos valles.

Los actores políticos y económicos de esos años tenían vínculos orgánicos con las élites de los estados de México, Puebla y Michoacán y no configuraron, en esos años, una elite política “guerrerense” propiamente dicha. De lo que resultaba que las jerarquías políticas regionales cambiaban continuamente, dependiendo del peso político de los liderazgos regionales, en coyunturas políticas específicas. El estado de Guerrero fue rehén de las derrotas o los triunfos de los liberales, por ello la permanencia como entidad federativa y de sus municipios estuvo siempre en riesgo. Por ejemplo, al entrar en vigor la Ley sobre División Territorial del Imperio, que decretó el emperador Maximiliano emitida en 1865, no incluyó al estado de Guerrero, eliminándolo de la geografía nacional (INEGI, 1996a:69).

De igual forma los municipios también permanecían en la zozobra. Todavía hasta la primera mitad del siglo XX los rasgos de la municipalización se caracterizaban por la inestabilidad. Los cambios en la división territorial del estado desde 1919 hasta 1944 fueron los siguientes: en 1924 se erigió Apaxtla; Pilcaya en 1931; Benito Juárez en 1934; mientras en marzo de 1933 se cambia la denominación de la municipalidad de Tetipac por Noxtepec y a Petatlán le restituyeron sus poderes municipales en 1935. En 1944 se decretó la supresión de los municipios de Copalillo, San Vicente Zoyatlán, Metlatónoc y Tenango Tepexi; al mismo tiempo que se creaban las municipalidades de Buenavista de

Cuéllar y Tlalixtaquilla. Los cambios posteriores fueron: rehabilitación del municipio de Copalillo y erección del municipio de Cochoapa mediante el decreto No. 111 del 29 de enero de 1947; restitución de poderes al municipio de Metlatónoc, al mismo tiempo que se suprimía el municipio de Cochoapa dejándolo subordinado a Metlatónoc; erección del municipio de Tlapehuala en noviembre de 1947; al mismo tiempo que se modificaba el nombre del municipio de Tlacotepec para denominarse Gral. Heliodoro Castillo y, se agregó el nombre de Cuauhtémoc al municipio de Ixcateopan, para denominarse Ixcateopan de Cuauhtémoc en 1950.

El 20 de diciembre de 1947 entró en vigor la Ley Número 59 Orgánica de División Territorial del Estado, en ella se enunciaron los distritos, municipalidades y las localidades que integraban a cada municipio, componiéndose con un total de 15 distritos, 69 municipalidades y 6, 008 localidades; dato este último que daba cuenta de la acentuada atomización de la geografía local.

Los años cincuenta del siglo XX fue un momento fructífero para la creación de municipios. En 1951 se erige Juan R. Escudero; mientras que Gral. Canuto A. Neri y José Azueta se crean en diciembre de 1953. En los años siguientes la malla municipal no se movió. Los cambios que se produjeron en los ochenta únicamente modificaron los nombres de los municipios. Por ejemplo, en 1987 se cambió la denominación del municipio de Zumpango del Río por el de Eduardo Neri. Un año después se modificó el del municipio de Cuahuayutla de Guerrero por el de Coahuayutla de José María Izazaga. Fue hasta 1993 que se crea el municipio de Acatepec en 1993, con el que inicia el ciclo de nuevos municipios que aquí se documenta. (INEGI, 1996a:76-79).

En esa fragilidad los municipios estaban a la deriva como objetos en disputa. Es probable que efectivamente, uno de los motivos de la creciente demanda de reconocimientos municipales que actualmente existe (como una añeja reivindicación) se explique precisamente en esa impronta histórica. De tal forma que siguiendo la hipótesis de Garza (2009) se puede inferir que por esa tardía articulación político-territorial de Guerrero como entidad federativa, ésta conformación aún no ha logrado consolidar su malla municipal. Quizá Por el “tiempo histórico decimonónico” prolongado de esta entidad, la lucha por la municipalización de territorios se alargó hasta el siglo XX, e incluso hasta el XXI, ya que casi una veintena de poblados aún reclaman sus ayuntamientos. Es posible también, que la convivencia territorial aún no haya

amalgamado y creado identidades comunes, lo que ha dificultado la construcción de identidades más amplias, por lo que las fronteras internas son débiles, de lo que resulta que la disputa intramunicipal sea frecuente. Luchas de comunidades contra sus cabeceras, conflicto agrario y disputa partidaria, son ingredientes que aparecen como el telón de fondo de muchas de las reivindicaciones de remunicipalización que irrumpieron al final del siglo XX (Dehouve, 2004) y permanecen en el XXI; luchas que son las protagonistas de las historias que aquí se relatan.

El proceso de remunicipalización en el estado de Guerrero en la historia reciente comenzó con la creación del municipio de Acatepec en 1993<sup>23</sup>, éste fue el primer cambio en el mapa municipal en el estado. Aunque páginas atrás puse de relieve la importancia que tuvo el Movimiento Indígena Autónomo nacional y el levantamiento armado zapatista en movilizar aspiraciones de emancipación de los pueblos para separarse de sus cabeceras (tiempo histórico en el que las luchas por nuevos municipios en el país fueron nombradas como “remunicipalización”), conviene precisar que en el estado de Guerrero, el orden de las cosas no ocurrió así. El proceso fue al contrario. Fueron las comunidades, ejidos y organizaciones de Guerrero las que pusieron el punto de partida del fenómeno de la remunicipalización que documenta esta tesis. La creación del municipio de Acatepec fue el momento de arranque de luchas indígenas que aspiraban a elevar a rango municipal a sus poblados, articulando sus intereses con otros procesos que se desplegaban a nivel nacional.

En los pequeños espacios guerrerenses se construyó la demanda de “remunicipalización autonómica”, esto es, una propuesta indígena argumentada en una gramática de exigencia del “derecho a un nuevo municipio” percibida como una jurisdicción indígena para el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía. Enfoque que fue llevado a la mesa de los diálogos que sostenía el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con el gobierno mexicano en San Cristóbal de Las Casas y en San Andrés Larráinzar, Chiapas. Un significativo número de indígenas guerrerenses que luchaban por la municipalización de sus territorios asistieron a Chiapas como observadores o como invitados por el ejército rebelde, logrando poner sobre la mesa su aspiración municipalista y la perspectiva autonómica de la misma.

---

<sup>23</sup> Decreto de creación del municipio de Acatepec. Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 25, el martes 23 de Marzo de 1993, Chilpancingo, Guerrero.

Antes del levantamiento armado del EZLN y antes de hacer presencia en San Andrés Larráinzar en Chiapas, la lucha social guerrerense ya alcanzaba una dimensión estatal, articulada con las demandas de democratización nacional que se expandía en el país al calor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, al mismo tiempo que sus integrantes construyeron e hicieron parte del emergente movimiento indígena en un acelerado proceso de politización. Los actores indígenas más visibles se sumaron a las manifestaciones de repudio contra la celebración festiva del V Centenario, que se expandió en 1992 en el estado y en el país, articulándose alrededor de la “Campaña 500 Años de Resistencia Indígena Negra y Popular”, del que los pueblos indígenas guerrerenses fueron actores protagónicos (Bartra, 1996; Sarmiento et al., 2004, Flores, 1998). En ese proceso hubo cambios en las gramáticas de sus luchas municipalistas: habiendo iniciado con una noción de “poder popular”, después de 1992 predomina un reclamo como “municipio indígena” (Sandoval, 2013). Poblados como Rancho Nuevo de la Democracia y Chilixtlahuaca de la Montaña Baja demandaban la creación de “municipios indígenas” (Rodríguez, 2007). La identidad étnica indígena se convierte en la principal plataforma de lucha, las cabeceras mestizas fueron identificadas como centros de dominación y en contra de ellos se canalizó la impugnación. Plantearse la escisión de la cabecera se configuró como un reclamo de carácter étnico; eran confrontaciones que incluían la identidad de clase e ideológica, pero iban más allá de éstas, construyendo una nueva formulación (Pérez Ruiz, 2007), sobre la base de su identidad étnico-política-territorial, dirigida hacia la superación de relaciones de dominación, en la lucha por la descolonización, la libre determinación y la autonomía.

La combinación de factores y actores diversos abrió la veta hacia las luchas por la creación de nuevos municipios. Avanzó empujado por la crecida beligerancia de los movimientos sociales y la exigencia al reconocimiento de su derecho al autogobierno, bajo la figura de los ayuntamientos municipales. En un primer momento obligó a los poderes legislativo y ejecutivo –siendo entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993)- a traer a la mesa de negociación política a los inconformes y finalmente aceptar elevar a Acatepec a municipio, separándose de Zapotitlán Tablas.

Tal cosa no fue sencilla, fueron nueve años de lucha por la municipalización, en medio de una alta conflictividad, dejando incluso el costo de vidas humanas en el camino (Díaz de Jesús, 1996). Frente a la presión de otros poblados que aspiraban a igual propósito, el gobierno del estado consideró necesario realizar una (importante) reforma

en febrero de 1993 que modificara la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, adicionando el Artículo 13<sup>a</sup> para introducir “una excepción” y hacer posible elevar a rango municipal a pequeños poblados, aun cuando éstos no cumplieran el requisito de población de más de 25 mil habitantes que ordenaba la Ley. El texto constitucional estableció:

“ARTICULO 13 A.- El Congreso, cuando así lo resuelvan, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros, podrá establecer un Municipio, a pesar de que no se cuente con la población mínima que establece el Artículo 13 de esta Ley, si reúnen los siguientes requisitos: I.- Si la solicitud escrita de los ciudadanos interesados se presentó dos años antes, cuando menos, de que se inicie el procedimiento que previene el Artículo 47 fracción XIII de la Constitución, y los Artículos 12, 13 y 14 de esta Ley; II.- Si se trata de una zona con densidad socio-económica, cultural, demográfica, geoeconómica y con infraestructura; y con tradiciones, usos, costumbres y trayectoria histórica que la dote de identidad y potencial de desarrollo, que permita que actúe como base para la división territorial y la organización política y administrativa del Estado; (...)” (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, 1993:14-15, adicionado el 9 de febrero de 1993).

Esta reforma dejaba un margen de acción amplio para que el poder ejecutivo y legislativo tuviera capacidad de respuesta a la demanda social radicalizada por la coyuntura político-electoral y el crecimiento de la lucha indígena, posterior a 1988. Es de llamar la atención que pese a que la mencionada “excepción” permitía responder de manera positiva a la demanda social de municipalización, el gobierno del estado ya no aceptó la creación de ningún otro municipio en el último lustro del siglo XX. Es decir, el gobierno no respondió a la demanda de remunicipalización entre 1994 y 2000, pese a que el movimiento indígena guerrerense se movilizó de manera radical en la lucha por lograr la municipalización de territorios de colectivos indígenas (Torres, 2000).

En la coyuntura que se analiza (1994-2010), nuevos municipios se formaron, pero estos fueron hasta el siglo XXI: Marquelia (15 de junio de 2002)<sup>24</sup>; Cochoapa el Grande

---

<sup>24</sup> Decreto núm. 413, mediante el cual se crea el municipio de Marquelia, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 99, el martes 11 de diciembre de 2001.

(13 de junio de 2003)<sup>25</sup>; José Joaquín Herrera (13 de junio de 2003)<sup>26</sup>; Juchitán (5 de marzo de 2004)<sup>27</sup>, e Ilatenco (el 25 de noviembre de 2005)<sup>28</sup>, todos ellos durante el periodo de gobierno de René Juárez Cisneros (1999-2005). Hay que decir que de los municipios creados en Guerrero entre 1993 y 2005, únicamente Acatepec cumplió con el requisito de población, de mínimo 25 mil habitantes. Datos del 2010 refieren la siguiente población: Acatepec: 32, 792; Marquelia, 12, 912; Cochoapa el Grande , 18, 778; José Joaquín Herrera, 15, 678; Juchitán, 7,166; Ilatenco, 10, 522<sup>29</sup>. Para aprobar los cinco últimos, el Congreso recurrió a “la excepción” que le daba el artículo “13<sup>a</sup>”.

Es de llamar la atención el particular perfil del gobernador René Juárez Cisneros (1999-2005) que se mostró abierto a la política de municipalización. Fue llevado al poder por el PRI y puede ser caracterizado como un “gobierno remunicipalizador” en cuanto que fue durante su gestión cuando cinco poblados fueron erigidos como municipalidades. El gobernador fue receptivo a la presión social de los poblados y organizaciones; pero además mostró apertura en intentar materializar los Acuerdos de San Andrés, al asumir una política estatal a favor de la remunicipalización.

El estado de Guerrero es el único que en sentido estricto desplegó una política pública para la “remunicipalización” de territorios desde la demanda social, con un propósito de reconocimiento de derechos. Otro estado que desplegó una política de remunicipalización fue Chiapas, pero como veremos páginas abajo, esa política estaba dirigida únicamente hacía el EZLN, como una estrategia de orientación contrainsurgente, por lo que a diferencia de Guerrero, no buscaba dar respuesta a la demanda social, sino usarla como un recurso para socavar la organización político-militar de los rebeldes.

La política pública de la remunicipalización en Guerrero se puede interpretar como “el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés”. Se recuerda que en el “Documento 2. Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen

---

<sup>25</sup> Decreto núm. 588, mediante el cual se crea el municipio de Cochoapa el Grande, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 101, el martes 10 de diciembre de 2002.

<sup>26</sup> Decreto núm. 570, mediante el cual se crea el municipio de José Joaquín de Herrera, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 101, el martes 10 de diciembre de 2002.

<sup>27</sup> Decreto núm. 206, mediante el cual se crea el municipio de Juchitán. Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 21, el viernes 5 de marzo de 2004.

<sup>28</sup> Decreto número 571 mediante el cual se crea el municipio de Ilatenco, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 95, el viernes 25 de Noviembre de 2005.

<sup>29</sup> Datos obtenidos de: División municipal. Cuéntame, estado de Guerrero. Información por entidad. Disponible en: [http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=12](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=12). Consultado en octubre de 2014.

a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, allí “la remunicipalización” fue establecida como un compromiso entre el gobierno federal y del estado con el EZLN, para ser materializada en las entidades federativas, como una suerte de derecho nacional para todos los pueblos indígenas del país; al menos así fue interpretado por las organizaciones del Movimiento Indígena Nacional. Textualmente en los acuerdos se dijo lo siguiente: “Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual debe basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.” (Hernández y Vera, 1998:69).

Para hacer viable este compromiso, durante el periodo del gobernador René Juárez Cisneros (1999-2005) se creó la “Dirección General de Límites Territoriales y Remunicipalización” dentro de la Secretaría General de Gobierno, que se encargaría de procesar las demandas. Esta oficina de gobierno persiste hasta nuestros días, pero desde que Juárez Cisneros concluyó su periodo, la entidad no ha vuelto a modificar su malla municipal. Visto en resultados, Guerrero estuvo muy cerca de Chiapas en cuanto al número de nuevos municipios creados: cinco en Guerrero; siete en Chiapas. Después de Juárez Cisneros la estrategia política gubernamental de los tres gobernadores siguientes que emanaron de las filas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), no respondieron a las demanda de municipalización. Y no sólo eso, sino que además dieron pasos atrás. En 2012 la ley municipal fue modificada, eliminando la “excepción” del artículo “13<sup>a</sup>”, al mismo tiempo que se endurecieron los requisitos para elevar a un poblado a la jerarquía municipal, hasta hacerlos virtualmente inalcanzables por los pequeños centros de población (iguales medidas se tomaron en Michoacán y Jalisco como veremos páginas abajo).

Estos candados legislativos se dirigieron a contener la creciente demanda. Carlos Rodríguez (2007:278) quien es uno de los estudiosos que más literatura ha producido en el análisis de los procesos de remunicipalización en la entidad, identificó veintisiete reivindicaciones por la municipalización de territorios en la geografía guerrerense en el periodo de 1994-1997. No obstante, observa, sus registros eran con mucho, inferiores a la demanda. En su perspectiva las voces que trascendían a los medios era la de poblados que desplegaban un mayor protagonismo político, pero había otros de menor tamaño que no se expresaban en la protesta sino que continuaban con las antiguas prácticas de gestión

ante personajes de la vida política, sobre todo diputados y senadores, como una posibilidad para alcanzar sus sueños municipalistas.

Los casos identificados por Rodríguez (2007) son: Rancho Nuevo de la Democracia; Chilixtlahuaca, que en 1996 estaba integrando por unas 20 comunidades mixtecas de los municipios de Metlatonoc y San Luis Acatlán. Cochoapa el Grande se integraba con comunidades mixtecas del municipio de Metlatonoc; Huajintepec, del municipio de Ometepec; Zacualpa integrado por un conjunto de comunidades amuzgas del municipio de Ometepec. Otros que el autor registró son: Costa Montaña, Filo Mayor, Hueycatenango, Caxitepec, Chiepetlán y Pueblo Hidalgo. También menciona al Alto Balsas que sostenía una propuesta político-territorial planteado en un marco más amplio de autonomía regional (Díaz de Jesús, 2007). Demandas todas ellas que si bien se manifestaron en el último lustro del siglo XX, en realidad tenían detrás de sí historias de resistencia de más largo aliento, cuya conflictividad entierra sus raíces en la historia colonial (Dehouve, 1995, 2001).

Comprender la demanda por nuevos municipios en el estado de Guerrero requiere un acercamiento micro regional. En el oriente de la Costa Chica el factor político-electoral era el eje articulador. Las demandas ya venían fraguándose por el descontento de la intervención del PRI en las comunidades al imponer autoridades. De acuerdo con Rodríguez (2007) las luchas comunitarias inician desde la década de los ochenta con tímidas políticas de descentralización, específicamente aquellas implementadas por el Programa Nacional de Solidaridad, durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari; pero que tuvieron consecuencias en las comunidades al reconocerles legitimidad a las autoridades comunales para el ejercicio de gobierno. Por ejemplo en algunos casos, las comisarías municipales (la unidad sub-municipal en Guerrero equivalente a agente municipal en otros estados del país) se convirtieron en representantes del Comité de Desarrollo Social Comunitario del programa Solidaridad, este nuevo elemento hizo que los espacios comunitarios y los cargos de representación fueran más disputados, comenzando a construir un músculo político nuevo. Las rebeliones comunitarias contra las cabeceras, aportaron la base a los movimientos emergentes y a los partidos políticos opositores. Lejos de las cabeceras la resistencia comenzó a anidarse, el PRI se iba desfondando poco a poco. La primera exigencia autonómica fue demandar a los presidentes municipales que sacaran las manos del proceso de nombramiento de los comisarios, respetando el derecho de las comunidades a decidir sobre el nombramiento

de la autoridad comunal. Hubo protestas desde 1988 en contra de aquellas que se percibían subordinadas al PRI. Rodríguez (2005) documentó conflictos de esta naturaleza en 26 comunidades de cuatro municipios del oriente de la Costa Chica.

El paso siguiente fue el esfuerzo de éstos y otros actores para intentar democratizar los procesos electorales e intentar tomar el poder municipal mediante partidos políticos distintos al PRI. Las luchas electorales y municipalistas no estaban desarticuladas. En la coyuntura que se analiza, el municipio se configuró como el espacio de la lucha por el poder local, pero se articulaba con otros movimientos más amplios como por ejemplo, con los esfuerzos democratizadores a nivel nacional (Torres, 2008; Flores, 2008) y luego con las luchas autonómicas indígenas.

Un momento crucial fueron los comicios de octubre de 1989 en el marco de una protesta postelectoral que emergió frente a un presunto fraude que se atribuía a la intervención del gobernador Ruiz Massieu, en un intento por contener la derrota del PRI. Este movimiento que se desarrolló entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, confrontó a un organizado movimiento cívico en contra de la violencia gubernamental. Estas luchas post electorales se expandieron por 24 municipios en donde la población tomó los palacios municipales y se formaron “consejos populares”, como una suerte de gobiernos municipales paralelos. Los campesinos de Ometepec, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca e Igualapa, participaron de manera activa (Rodríguez, 2001, Torres, 2000). En estas regiones las luchas municipalistas que se desplegaron en el país alentados por el impulso democratizador, fueron los primeros acercamientos a la institución municipal como un camino para el autogobierno y la posibilidad real de su materialización (Rodríguez, 2010:5). El siguiente paso fue el salto cualitativo que se produjo al pasar de la gramática electoral a la gramática autonómica, es decir, fundar sus reclamos en sus derechos como pueblos indígenas, que requirió hacer el tránsito de declaratoria de un “consejo popular” a un “municipio autónomo” de facto. Respecto a estas transiciones, Dehouve refiere:

A lo largo de todo el siglo XX las localidades que deseaban obtener la categoría de comisaría a menudo comenzaban a funcionar como tales eligiendo a sus propias autoridades y estableciendo sus sellos sin haber obtenido el decreto del estado federado ni su aparición en el Diario Oficial. (...) Una práctica del mismo tipo se reconoce en la formación de ‘municipios populares’. Cuando un grupo de

localidades pugnan por separarse de su antigua jurisdicción y adquirir reconocimiento como municipio autónomo, se acostumbra imponer su funcionamiento mucho antes de que sea aceptado por su gobierno estatal: construye su palacio municipal, manda hacer su sello, elige a sus autoridades, se rehúsa a reconocer a la autoridad del antiguo municipio al que pertenecía, etcétera. Al cabo de tres, cuatro o cinco años puede ocurrir que el nuevo municipio obtenga su legislación, como ocurrió en el caso de Acatepec (1993) y Cochoapa (2003). Es posible también que sus esfuerzos sean inútiles, como en el caso de Rancho Nuevo de la Democracia, cuyas comisarías volvieron al regazo de su jurisdicción original. Estos municipios populares reciben el calificativo de municipios ‘rebeldes’, según el término popularizado por los zapatistas de Chiapas, pero hay que ver que en éstos la utilización, en un nuevo contexto, de una antigua práctica de las regiones indígenas: la constitución de un espacio en los confines de la legalidad.” (2004:16)

Por otro lado, los actores sociales sabían bien que lograr la municipalización de su poblado era resultado de una decisión política, que regularmente se dirimía en el despacho del gobernador, pero que su concreción se jugaba en las disputas entre los grupos de poder adheridos a los partidos políticos en las regiones. Sandoval (2013:224) refiere que la municipalización de Acatepec en 1993 se inscribió en una jugada política operada por el entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993) para contener el avance de la izquierda en el estado, que había aumentado con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas. Para contenerlo, el gobernador consideró pertinente negociar la lealtad política de Acatepec, cuyas autoridades comunales simpatizaban con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Por eso el gobernador intervino para favorecer la aspiración municipalista de Acatepec constituyéndolo en el municipio número 76. La intervención del PRI acercó a Acatepec hacia sus filiaciones políticas, pero lo que el gobernador no previó es que con el decreto de su creación, con ello se abrían las compuertas en el que irrumpirían otras aspiraciones municipalistas contenidas.

La lucha por nuevos municipios en Guerrero se caracteriza por la fuerza de los vínculos con los partidos políticos como los frentes desde donde se realiza la negociación. Las luchas indígenas guerrerenses se caracterizan por su politización o “partidización”,

es decir por sus vínculos con los partidos políticos (Dehouve, 2006:97). En el escenario guerrerense la lucha municipalista sin vínculos partidarios solía tener pocas probabilidades de éxito, pero esta eventual fortaleza era al mismo tiempo una debilidad. La rivalidad partidaria creaba un fuerte encono intracomunitario impidiendo imaginar un nuevo municipio como un espacio compartido. Algunas de las propuestas de municipalización se cayeron en el camino, por la disputa partidaria que impedía las alianzas políticas necesarias para materializar los intereses comunitarios y decidir en dónde colocar las cabeceras municipales, entre otros debates, difíciles de construir en un contexto de polarización política.

Marcos Matías (2011) hace referencia a que la creación del municipio de Joaquín Herrera en 2002, logró su municipalización después de varios años de gestión (desde 1978), pero que ésta ocurrió en un contexto de fuertes conflictos de intereses entre el PRI y el PRD, creando un difícil equilibrio político regional que repercutía incluso en la integración de los ayuntamientos. En ocasiones, en el proceso de remunicipalización no era suficiente tener a la mano un decreto a su favor; sino que con frecuencia era necesario lograr el acuerdo entre los actores políticos para decidir sobre quiénes serían las personas que integrarían el concejo municipal o el ayuntamiento interino, después de logrado el decreto de creación.

Un caso paradigmático que da cuenta de esta complejidad fue el caso del nuevo municipio de Juchitán, que después de haber obtenido su decreto el 26 de febrero de 2004, no pudo instalar su ayuntamiento por falta de acuerdos entre los partidos políticos respecto al reparto de los espacios en el ayuntamiento; en particular sobre a quién “le tocaba” la presidencia municipal. El conflicto se pudo destrabar hasta septiembre de 2005, y esto fue posible porque al “otro grupo” “le tocó” también su propio ayuntamiento cuando Ilatenco fue elevado a rango municipal. Con esta última medida se hizo posible la negociación, como una suerte de “reparto de alcaldías”, correspondiéndole gobernar uno al PRI y el otro al PRD (Sandoval, 2013:26).

En este orden, en el estado de Guerrero las luchas autonómicas de las dos últimas décadas se han construido en el campo de la militancia en los partidos de políticos de izquierda o incluso en movimientos revolucionarios. La perspectiva de libre determinación, autonomía y descolonización, fueron cruzadas en este habitus político,

percibiendo al municipio como un espacio de disputa de poder, en luchas por un gobierno popular y autogobierno indígena.

De la historia política reciente, en la segunda mitad del siglo veinte, los guerrerenses fueron activos participantes en los movimientos de izquierda, presentes en las luchas democráticas de los años setenta y ochenta (Flores, 1998). Era frecuente la múltiple militancia de los actores al participar simultáneamente en organizaciones campesino-indígenas y en partidos de izquierda: el Partido Comunista Mexicano, PCM; el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT; el Partido Socialista Unificado de México, PSUM y el Partido de la Revolución Democrática, PRD), con una fuerte influencia que habían dejado el movimiento magisterial y las guerrilleras en la década de los setenta y setenta (Bartra, 1996). Los liderazgos indígenas guerrerense hicieron permanente presencia en los momentos críticos, con creatividad de propuestas y acciones alternativas en empuje al planteamiento autonómico, tanto a nivel local como nacional (Sarmiento, 2004).

El movimiento indígena autonómico-municipalista-político electoral guerrerense se alimentó de experiencias luminosas. Por ejemplo, las que protagonizó el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PT) en el municipio de Copalillo, en donde la “...gloriosa Asociación Revolucionaria de Hamaqueros de Guerrero” tomó la presidencia municipal dando inicio a una intensa lucha municipalista, logrando instalar un gobierno popular de tipo comunal (Matías, 1997), o la célebre experiencia de la “montaña roja” de Alcozauca (Sarmiento, 2004; López Monjardín, 1986). Esas experiencias mostraban al municipio como un espacio viable para la cristalización de derechos democráticos y se le concibió como el horizonte para construir espacios de poder alternativo en una perspectiva de izquierda, dando origen a nuevos tipos de gobierno de base popular, en el horizonte del autogobierno. La noción de autonomía indígena se nutría de estos significados.

Las diversas tradiciones políticas que entraban en juego en las luchas políticas de las organizaciones campesino indígenas guerrerenses, se hicieron visibles en un encuentro celebrado en el homenaje que diversos liderazgos realizaron al ex líder guerrillero Genaro Vázquez en su tumba. En dicho encuentro que se celebró en febrero de 1996, se discutía sobre el horizonte político de sus luchas, en el preámbulo de los

debates que se daban en Chiapas en el marco de los “Diálogos de San Andrés”, entre el gobierno federal y el EZLN.

Un medio periodístico realizó un detallado reporte que reproduzco en extenso, ya que no tiene desperdicio y permite contextualizar la complejidad y los cruces que se daban en las múltiples identidades que se intersectan: las étnicas, políticas y de clase, que articularon al movimiento indígena en Guerrero:

Delegados de 32 comunidades mixtecas y tlapanecas de la Costa Chica-Montaña, y representantes del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, acordaron luchar por la autonomía en sus regiones. Demandaron el inmediato reconocimiento del "municipio en rebeldía" de Rancho Nuevo Democracia, y de los grupos de policía comunitaria que funcionan en 13 localidades, como dos expresiones de la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas en Guerrero. Los representantes concluyeron ayer el foro sobre autonomía indígena y realizaron una manifestación para conmemorar el 24 aniversario del asesinato de Genaro Vázquez Rojas, en el cementerio de esta ciudad, donde están los restos del guerrillero. Sabino Estrada, del Alto Balsas, leyó los acuerdos del foro, entre los que está la demanda de apoyo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para establecer una consultoría jurídica que dé asistencia gratuita, y el respaldo al diálogo para la reforma político electoral en el estado.

También acordaron sumar las propuestas de las diversas regiones para formular un plan de desarrollo integral para los pueblos indígenas de Guerrero. El diputado federal y dirigente del Consejo Guerrerense, Martín Equihua, expresó que para los indígenas del país se viven tiempos importantes, porque por primera vez, en el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el gobierno y la sociedad, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, ‘que es el camino para que no haya guerra’. Expresó que probablemente en mixteco y en tlapaneco no existe la palabra autonomía, pero existe la voluntad de los pueblos porque se reconozcan sus derechos negados por más de 500 años. En el panteón municipal, alrededor de una tumba semidestruida y sin ninguna inscripción, que se sabe que es la de Genaro Vázquez Rojas porque atrás hay enterrada una cruz que lleva su nombre y la fecha en que falleció, 2 de febrero de 1972, se reunieron ayer unos 300 campesinos. La mayoría bajó de pueblos de La Montaña donde el

guerrillero se refugiaba en los tiempos de la lucha clandestina. Los indígenas marcharon por las calles de la ciudad, gritando vivas a Genaro Vázquez, a la autonomía indígena, al EZLN y a Emiliano Zapata, y estuvieron en el cementerio, con sus bandas de música de viento tocando en memoria de Genaro. Marcelino Díaz de Jesús, representante del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, dijo que "recordamos a Genaro, a 24 años de su muerte, hoy, que decidimos ir hacia la autonomía en las regiones indígenas, y refrendamos el compromiso de luchar por una patria nueva", que era el lema de la organización que fundó Vázquez Rojas, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria.”<sup>30</sup>.

Como puede verse en la cita anterior, las luchas indígenas en Guerrero hacían uso de las múltiples memorias, desde la ancestral al reivindicarse como pueblos con un origen milenario y evocaban los eventos más inmediatos, los de su participación en las luchas democráticas populares en años recientes. Respecto a la importancia del recurso de la memoria en un escenario de reconstitución de los pueblos, conviene recordar lo que al respecto menciona Gilberto Giménez quien refiere que este concepto puede ser interpretado de varias maneras: como “ideación del pasado”, “ideación del presente”, pero también imaginación prospectiva o utópica de “ideación del futuro”. Es decir ésa no se limita a registrar, a rememorar o a reproducir mecánicamente el pasado, sino que lo hace de manera crítica, seleccionando los eventos que pueden ser vindicados como tales en un momento histórico concreto; selección que puede ser incluso idealizada como un pasado glorioso. Textualmente, lo dice de la siguiente manera: “la memoria no es sólo “representación” sino también construcción; no es sólo ‘memoria constituida’, sino también memoria constituyente” (Giménez, 2009:63).

Los meses de enero y febrero de 1996 fueron centrales para colocar la demanda de nuevos municipios en la agenda indígena nacional. Antes, en la Convención Nacional Indígena celebrada en Tlapa, del 17 al 18 de diciembre de 1994 demandaron el reconocimiento constitucional de la autonomía, este derecho debería ser claramente establecido en la Constitución. Dos años después, cuando las organizaciones miembros

---

<sup>30</sup> “Mixtecos y tlapanecos discutieron sobre la autonomía indígena”, en El Sur N° 615, del 5 al 11 de febrero de 1996, p.6. Disponible en: [http://www.policiacomunitaria.org/Sur\\_1996.html](http://www.policiacomunitaria.org/Sur_1996.html). Consultado en octubre de 2011.

de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) regresaron de su participación en el Primer Foro Nacional Indígena (3-6 de enero) se reunieron en Chilapa, en su 5ta. Asamblea, el 31 de enero, para entonces ya habían incorporado en su discurso político el binomio autonomía-remunicipalización. En esa ocasión seis poblados participantes reclamaron el reconocimiento de su territorio como “municipios autónomos”<sup>31</sup>. Rancho Nuevo de la Democracia; El Rincón, Hueycatenango; Potoichán; Copanatoyac y Mixtecapa. Respecto a esta reunión Saúl Velasco (2003) registró:

“(…) en la 5ª asamblea de la ANIPA celebrada en Chilapa, Guerrero, en la primavera de 1996, hubo expresiones a favor de la creación de nuevos municipios autónomos y de remunicipalización. Esta propuesta fue sustentada por indígenas del estado de Guerrero, concretamente por los representantes de “un ayuntamiento mixteco denominado Rancho Nueva Democracia, en el municipio de Tlacoachistlahuaca; de la comunidad tlapaneca de El Rincón, en el municipio de Malinaltepec; de Hueycatenango, región nahua del municipio de Chilapa; de Potoichán, comunidad mixteca con 15 anexos del municipio de Copanatoyac, y de Mixtecapa, municipio de San Luis Acatlán.

Los liderazgos de esas organizaciones eran creadores visibles del vínculo entre autonomía y remunicipalización, además porque un crecido número de ellos estaban permanentemente presentes en Chiapas en las muchas discusiones que hubo en esa época alrededor de los temas autonomía indígena, cumpliendo roles destacados como intelectuales orgánicos de los debates que en Chiapas se dirimían (Sarmiento, 2004).

Importa mencionar que a diferencia de los procesos de municipalización en contextos no indígenas (como Jalisco, al que me referiré páginas abajo), en donde la lucha se centraba en obtener el poder municipal para lograr una mejor calidad en el ejercicio de derechos de ciudadanía y fortalecer los intereses y decisiones locales; en las regiones indígenas la lucha por el municipio contenía además el reclamo de la materialización de derechos históricos sobre la territorialidad en disputa y, junto con ello el autogobierno, entendido como medida para superar relaciones coloniales de dominación que percibían desde las cabeceras mestizas. Derechos sustentados en la conciencia de su identidad étnica que en la coyuntura que se analiza se politizó de una manera radical.

---

<sup>31</sup> “Piden crear seis municipios autónomos en Guerrero” en La Jornada, 31 de enero de 1996.

Respecto al sentido que la noción de autonomía tenía en las organizaciones indígenas Armando Bartra (2004:66) refiere: “Las autonomías indias que se reivindican expresamente desde fines de los ochenta y se generalizan en los noventa, radicalizan aún más el planteamiento. En primer lugar porque para los originarios ‘autonomía’ implica independencia y autogestión, pero también libre determinación política, es decir, autogobierno. En segundo lugar porque se trata de pueblos autóctonos que remiten su legitimidad a la historia, fundando la reivindicación autonómica en un derecho anterior al Estado nacional vigente, y en cierto sentido, exterior al sistema social hegemónico.”

Las luchas municipalistas de la década de los ochenta adquirieron otro relieve cuando el espacio municipal se relacionó con la materialización del ejercicio del derecho de autonomía. En la medida en que el planteamiento autonómico se diseminaba por las regiones, esas luchas populares se fueron reconfigurando hacia el reclamo autonómico. La gramática de ese reclamo se expresó en los nombres de las organizaciones que hicieron posible las declaraciones de municipios autónomos de facto, como el Consejo Municipal Popular de Ometepec; el Comité de Lucha de Chilixtlahuaca o el Consejo Municipal Autónomo de Xochistlahuaca (Rodríguez, 2005:239). El aliento zapatista estimuló la formación de algunas de ellas. En 1995 una treintena de comunidades decidieron por voluntad propia constituir el “Municipio Rancho Nuevo de la Democracia”; integrando un “Consejo Municipal en Rebeldía”, que se asumía como un “gobierno indígena municipal” (Torres, 2000). Después de 1996 le incorporaron el concepto de “autónomo” (Municipio Autónomo Rancho Nuevo de la Democracia) como una decisión de hacer valer los derechos de autonomía acordados en Chiapas, con la determinación de “dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar” por la vía de los hechos.

Poco a poco fueron reconfigurándolo hacia un “municipio indígena”. Esta definición tenía consecuencias, se avanzaba en la revitalización de sus instituciones de gobierno ancestrales, resignificados con los aportes zapatistas del “mandar obedeciendo”, según lo plantearon en una reunión informativa. Una reseña de la reunión en donde se anunciaron esos acuerdos reportó:

La respuesta del pueblo amuzgo fue convocar a una asamblea general de la comunidad. En ella, decidieron nombrar a siete na'ma'n'iaa' ndaatyuaa Suljaa' (autoridades tradicionales del municipio de Xochistlahuaca) e iniciar una lucha con la participación de dichas autoridades. La primera acción fue la toma masiva

del palacio municipal y el desconocimiento de la presidenta municipal. Con dicha organización, los *na'ncue ñomndaa*, o amuzgos, de *Suljaa'* (conocido oficialmente como Xochistlahuaca), hicieron resurgir su forma tradicional de gobierno y recuperaron el principio de mandar obedeciendo. La responsabilidad se asignó a personas honestas, trabajadoras, sabias. Así inició el mandato de las autoridades autónomas en 2002 (Cruz, 2011:s/p).

Mediante la autonomía de facto el pueblo Amuzgo intentaba reconstituir sus antiguas instituciones de gobierno, construyendo una demarcación autónoma y un Consejo Municipal en Rebeldía resignificando a sus autoridades tradicionales, en una recreación que daba cuenta en que “los usos y costumbres” no se contraponían con las luchas autonómicas.

Es de hacer notar que a lo que se asistía no sólo era un momento de resignificación de “lo tradicional”, sino también de crear instituciones autónomas nuevas, como por ejemplo al crear e instituir instituciones de configuración pluriétnica y con amplitud regional. En el nuevo municipio autónomo además de los amuzgos se incorporaban otros pueblos indígenas de la región: nahuas y mixteco configurando un municipio de alcance regional, en un diseño que incorporara la diversidad étnica. El propósito era construir un gobierno indígena que uniera la voluntad de estar juntos, independientemente de la lengua materna de origen, produciéndose transformaciones en las identidades que dejaron de pensarse como monoétnicas y comunitarias, para integrar una jurisdicción micro regional pluriétnica (Torres, 2000:12). En esos años los actores políticos del movimiento indígena se atrevieron a imaginar y crear nuevas instituciones indígenas con capacidad de decidir sobre sus territorios, en un marco más amplio de transformaciones nacionales que aspiraban a la refundación del Estado y reconocer un nuevo lugar para los pueblos indígenas del país.

Pero esos avances encontraban resistencias y muchas veces represión con altos índices de violencia. Así, por ejemplo, la toma de la presidencia municipal en Tlacoachistlahuaca fue reprimida en noviembre de 1995, dejando como saldo casi una decena de campesinos asesinados. Una nota periodística relata: “En Tlacoachistlahuaca se han vivido seis meses de tensión. La población mestiza dice que ya no soporta a los mixtecos, aunque los indios son mayoría en el municipio -60 por ciento mixtecos, 20 por

ciento amuzgos y 20 por ciento mestizos.”. En la cabecera del municipio había temor: “... ‘dicen que son zapatistas’”, refiere la crónica de un reportaje del diario La Jornada, que reporta una entrevista realizada al presidente de la asociación ganadera local. La fuente refiere que los entrevistados mencionaban vínculos entre los rebeldes mixtecos y los rebeldes armados chiapanecos:

Dice que los indígenas ‘están manejados por líderes de afuera que vienen a inquietar a este municipio; anteriormente se manejaba que eran zapatistas’ ¿Quién les dijo que son zapatistas? --Ellos mismos gritaban viva Zapata en los mítines. También algunos de ellos han ido a Chiapas a reuniones. (...) Sobre la demanda de crear un municipio mixteco, el presidente de los ganaderos se apresura a señalar: ‘Yo se lo propuse al gobernador: formar un municipio de puros mixtecos, porque hay una zona geográfica que es la más rezagada, que es la parte sur del municipio de Metlatonoc, norte de Tlacoachis y noroeste de Xochis. Mínimo el municipio tendría 28 o 30 pueblos; son unos 17 mil o 20 mil habitantes’<sup>32</sup>.

Las organizaciones indígenas, por su parte, demandaban la creación de un nuevo municipio significado étnicamente: como: “municipio mixteco”. La demanda fue enviada por escrito al Congreso del estado de Guerrero firmada por 13 comisarios municipales. En el documento se señalan los 34 pueblos que integrarían el nuevo municipio. Uno de los objetivos era lograr una mejor administración de la justicia, ya que ésta es injusta por motivo de discriminación. Uno de los promotores del “municipio en rebeldía Rancho Nuevo de la Democracia”, abundó: “Es por eso que los pueblos mixtecos nos hemos unido para formar nuestro propio ayuntamiento (...) Queremos un gobierno indígena, igual que la gente de los pueblos, porque los ayuntamientos que están (en la cabecera) no nos ayudan en nada...”. El problema, abunda la fuente periodística, es la inequidad entre los que tienen gobierno y los que no lo tienen. Los mixtecos, afirma, “...carecen de su propio gobierno. ‘La gente que habla español tiene gobierno, pero a nosotros no nos hacen caso, se burlan’”. Proponen que la cabecera municipal del nuevo municipio se establezca en una localidad llamada Rancho Viejo, situado a diez horas de camino de la cabecera de

---

<sup>32</sup> “Nuevo municipio, demanda indígena en Tlacoachistlahuaca”, en La jornada, 25 de noviembre de 1995.

Tlacoachistlahuaca. El nombre del nuevo municipio sería “Rancho Nuevo de la Democracia”.

Constituirse como un municipio autónomo por la vía de facto fue una acción política que los amuzgo-nahuas-mixteco organizados realizaron en respuesta a la negativa del gobierno del estado a crear nuevas jurisdicciones municipales. En esos años la politización y etnización del espacio condujo a refrendar viejos y nuevos reclamos de pueblos (Dehouve, 2001). Ante la falta de vías institucionales para procesar las demandas municipalistas así como las demandas autonómicas, se configura un campo de alta conflictividad en donde diversos intereses se disputaban. Algunas comunidades también se confrontaron entre sí, además de la antigua rivalidad con las oligarquías regionales. Los conflictos escalaban a veces a violencia expresa con los propietarios de las tierras o entre comunidades, ya que con frecuencia la demanda contenía también el control sobre la tierra, bosques y otros recursos naturales, que disputaban a otros pueblos vecinos (Sandoval, 2003).

En muchos casos la voluntad de municipalizarse tuvo un alto costo para los poblados, quienes tuvieron que aguantar la exclusión y el maltrato desde sus cabeceras en virtud de su aspiración secesionista. El caso de Ilatenco puede ilustrarlo, para 2005 que fue cuando este poblado logró su municipalización tenía tras de sí 36 años de gestión, realizada por sus autoridades ejidales y municipales. Comenzó con una primera solicitud el 2 de noviembre de 1968, signado por el Comisario y el Secretario Municipal; por el Presidente del Comisariado Ejidal, por el Representante de Bienes Comunales y por el Agente de Correos, entre otros, dirigido al C. Presidente del H. Congreso Local del Estado, en el que señalan que adjuntan un acta levantada en Ilatenco donde “...se acordó solicitar ante el H. Congreso la erección de un nuevo municipio para este pueblo”. Esta misma petición volvió a ser canalizada en 1969; 1977; 1981; 1987; 1997; 1998; 2000; 2002; 2003 y 2004. Hasta que finalmente lo obtiene, según decreto del 25 de noviembre de 2005.

Es probable que en esa larga gestoría se hayan incubado problemas y enconos con la cabecera y otros poblados adyacentes, viviendo una larga conflictividad. Sandoval (2013) menciona que, por ejemplo, en el caso de Santa Cruz del Rincón -que también había realizado una prolongada gestoría- los solicitantes vivieron hostigados por los habitantes de la cabecera y las autoridades municipales, quienes en represalia a sus

aspiraciones secesionistas les ponían obstáculos a la gestoría y en sus requerimientos de servicios. Las autoridades municipales tomaron represalias, castigándolas, sin acercarles obras y servicios públicos.

En otras regiones la lucha por nuevos municipios tenía un fuerte sentido descolonizador, la lucha por el control de la demarcación municipal contenía el rechazo al racismo y al despojo. Las comunidades indígenas adolecían de mal gobierno. En la periferia permanecían despreciadas e ignoradas desde la cabecera y, sus recursos naturales eran regularmente saqueados desde la hegemonía del poder municipal. Constituir un nuevo municipio contenía un reclamo de libertad y de dignificación de derechos. Al referirse al municipio en la región de Xochistlahuaca, Miguel Ángel Gutiérrez (1999:29) lo describe como una jurisdicción “dominada por déspotas y caciques a la cabeza, con el respaldo de los gobernadores en turno y la clase política dirigente del Partido Revolucionario Institucional, en la entidad.”. Lo caracterizaba como un tipo de “municipio caciquil” dominado por las oligarquías locales. Por esta concentración de poder, los municipios eran el terreno de una fuerte polarización social.

La lucha municipalista de Xochistlahuaca era muy antigua y no había encontrado respuesta. En 1978 un grupo de regidores se amotinó en contra de la presidenta municipal quien ejercía el poder de una manera autoritaria y racista, apoderándose por algunos días del edificio municipal exigiendo la renuncia de la alcaldesa. En la perspectiva de Gutiérrez (2006:80) el factor racial estaba presente en el ejercicio de gobierno, el ayuntamiento municipal integrado en su mayoría por mestizos, era la síntesis que articulaba la dominación de etnia y clase. En las representaciones populares la cabecera municipal era el lugar en donde vivían aquellos a los que se temía, a los que tenían el poder del Estado en sus manos. Así también los que tenían el poder económico: eran los comerciantes; los usureros; los patrones investidos de una presunta superioridad étnica. Esta combinación permitía que las familias que controlaban el poder político se apropiaran de los mejores pastizales de los ejidos y los permisos para la explotación forestal; entre otros beneficios. Eran tan poderosos, que hasta podían poner o imponer a las autoridades de las comunidades y de los ejidos; regularmente apoyados y protegidos por el gobernador en turno (Flores y Canabal, 1998).

El poder municipal era un recurso que los grupos de poder caciquiles usaban para afianzar relaciones de dominación y para influir en los mecanismos de control, en

aspectos de producción y comercialización de bienes diversos, con un manejo de los recursos municipales poco escrupuloso. El control del Ayuntamiento brindaba a ciertos grupos, familias y personas la posibilidad de orientar e intervenir en decisiones importantes como el control de los recursos naturales; la mano de obra rural; los fondos públicos; el control de los votos, etcétera. A nivel local era uno de los pilares más importantes de la organización de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), allí se anidaban en una unidad el partido de Estado (PRI), el Cabildo, las policías, y los ganaderos, comerciantes, etcétera. El municipio era el espacio de poder más importante para la dominación política en las regiones étnicas, el acceso a la presidencia brindaba la posibilidad de orientar las decisiones sobre aspectos medulares que hacía posible la reproducción social y continuidad de los grupos caciquiles (Torres, 2000).

Rodríguez (2007:81) realizó un recuento de los capitales (en términos de Pierre Bourdieu) que el municipio contenía y que fueron duramente disputados después de 1994: a) el manejo de las finanzas públicas, que se expresa en el uso patrimonial de los recursos y programas de apoyo, como lo son los créditos para la producción y comercialización, así como programas importantes para las comunidades como es la distribución de fertilizantes; b) el uso indebido de los presupuestos, realizándose, literalmente, el saqueo de las arcas públicas por actos de corrupción, que representan mecanismos rápidos para mantener la acumulación de capital de los grupos de poder; c) la decisión sin controles de fiscalización sobre el destino de los servicios públicos, no sólo en aquellos servicios vitales para la población como los caminos, carreteras, y hasta los programas básicos como el del agua potable; d) desde el municipio se decidía también el manejo y uso de la fuerza pública municipal, como mecanismo de coerción y represión contra los grupos y población inconforme con el grupo de poder hegemónico; entre otros recursos de poder que el control de municipio permitía, produciendo un profundo distanciamiento entre ciudadanos y autoridades locales.

En algunas regiones el reclamo municipalista contenía otras luchas, en particular la aspiración por la recuperación y/o el control de territorios ancestrales. Federico Sandoval (2013) quien documentó el proceso de formación y de declaratoria de autonomía de facto del municipio autónomo “Rancho Nuevo de la Democracia”, refiere que un trasfondo importante era el reclamo territorial. Esta impronta, observa el autor, está presente en la mayoría de las vindicaciones municipalistas de la época. A veces esta lucha se manifestó como reclamo agrario campesinista, pero en otros casos la lucha

municipal y territorial construyó un solo frente. Al articularse la demanda agraria con la municipal se configuraba el reclamo por el control político de una demarcación territorial significada como territorio étnico, con aspiraciones de autogobierno indígena.

En este contexto las territorialidades agrarias son concebidas de una manera diferente, como territorios de pueblos con derechos de autogobierno. La municipalización de sus territorios fue una vía para pensarse en esa reconstitución. En los contextos indígenas las demandas de municipalización se sostenían sobre la impronta mesoamericana del diseño de “un pueblo-un municipio”, es decir, se aspiraba a que un pueblo obtuviera su autogobierno en una jurisdicción étnico-político-territorial. Pero, esta aspiración cerraba las posibilidades de sumar a otros poblados, limitando las posibilidades de éxito, dado que regularmente, eran pequeños núcleos de población.

Es de hacer notar que en la región de La Montaña la lucha por las demarcaciones municipales entierra sus raíces hasta el periodo colonial, cuando se establecieron jerarquías territoriales a través de las instituciones coloniales como las parroquias (Dehouve, 2006, Villacorta, 2013). Algunas cabeceras han subordinado a pueblos que en las lógicas culturales ellas deberían encabezar por tener, por ejemplo, una mayor extensión territorial. Estas disputas por lograr mejores acomodados en la jerarquía territorial regional han irrumpido de manera cíclica en distintas coyunturas de crisis política en el estado.

En este sentido, Maribel Nicasio (2009) documentó que la lucha de Cochoapa el Grande por separarse de Metlatónoc, cuya solicitud fue planteada por primera vez en 1947, como respuesta inmediata de rechazo a la pérdida de sus poderes municipales que ocurrió en ese mismo año. Esta decisión equivocada desde el Congreso del estado de subordinar a Cochoapa el Grande a Metlatónoc, enquistó un largo conflicto entre ambos pueblos que no concluyó con el triunfo de Cochoapa el Grande cuando éste finalmente obtuvo la restitución de sus poderes municipales el 13 de junio de 2003. En esta ocasión, inconforme con el decreto, Metlatónoc llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para impugnarlo; pero la sentencia fue a favor de Cochoapa el Grande. Pese al triunfo legal las rivalidades entre los dos pueblos persistieron<sup>33</sup>. En el debate entre estos pueblos la cosmovisión era un argumento que entraba al terreno de lo jurídico.

---

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Controversia constitucional 4/2003. Actor: municipio de Metlatónoc, Estado de Guerrero. El fallo de la SCJN fue a favor de la creación del nuevo municipio. Las

Maribel Nicasio (2009) documentó relatos de los habitantes de Cochoapa el Grande en donde identificaba a la secesión territorial de su comunidad madre (Metlatonoc), como un mandato cultural, en donde “lo sagrado” fue usado como un argumento jurídico. Los pobladores de Cochoapa el Grande tenían sus razones para separarse de Metlatonoc, nos dice la autora:

El municipio de Cochoapa el Grande -Sundie'e, Llano de Durazgos en tu'un savi (lengua mixteca)- se formó a partir del territorio conformado por las 78 comunidades y 110 anexos que constituyen el núcleo agrario del mismo nombre, delimitación geográfica a partir de la que se realizó la gestión del nuevo municipio. Para realizar la demarcación del territorio para el municipio, se consideraron a las comunidades integrantes del núcleo agrario, por ser un territorio común. Esto se debe a que entre los naa savi (mixtecos) se habla de un ‘pueblo grande’, que es el territorio del núcleo agrario, cosmogónicamente se piensa en un símil con el cuerpo, donde la cabecera municipal se asume como la cabeza y las comunidades desprendidas de ésta son las ‘manos del pueblo’ o los hijos, ya que la relación entre la cabecera y las comunidades también es vista como una relación de parentesco entre madre e hijos.

La comunidad madre en términos históricos es San Miguel Metlatónoc (Gerhard, 1986:332), de ella se fueron desprendiendo las comunidades hijas, misma que con el tiempo llegaron a adquirir identidad propia a partir de obtener un territorio particular, que es el caso de Cochoapa el Grande, misma que en 1735, obtuvo el título primordial en el que se determinó su constitución comunitaria. El territorio fue refrendado como ‘terreno comunal’ en 1929. La extensión superficial de Cochoapa es mayor que la de Metlatónoc, siendo una de las razones para sentirse con mayor autoridad y derecho de encabezar el municipio de pertenencia (Nicasio, 1999:28).

---

autoridades de Metlatónoc volvieron a inconformarse y realizaron diversas movilizaciones. “Rechazan fallo de la Corte en favor de la creación de Cochoapa el Grande”, 4 de diciembre de 2003, El Sur de Acapulco, <http://suracapulco.mx/archivos/173558>. Consultado en octubre de 2013.

Sin embargo la secesión empujada por razones culturales<sup>34</sup> que se percibe como imperativa en la lucha de algunos pueblos, se enfrenta a la institucionalidad del Estado y la normatividad que regula la creación de nuevos municipios, que impide materializar esos impulsos culturales, ya que toda secesión pasa por la aprobación del Congreso local. Atrapados en la legalidad estatal, la convivencia entre los pueblos de jerarquías territoriales diferentes se vuelve tensa, sin que encuentre soluciones en la organización política-territorial del Estado, limitado a un único orden federal de estado-municipio, sin otras mediaciones de reconocimiento, sin que el orden jurídico mexicano ofrezca alternativas a estos pueblos, agregando un piso regional o comunitario como órdenes de gobierno. En la actualidad la normatividad de la ley municipal se ha convertido en un impedimento para que esas modificaciones del espacio puedan materializarse en una convivencia armónica, mediante distintos tipos de municipios, integrando incluso regiones autónomas (Burguete, 2008).

La propuesta autonómica de reorganización político-territorial del Estado que los pueblos y organizaciones indígenas impulsaban a través de sus luchas por la creación de nuevos municipios, incorporó además la dimensión regional en su propuesta al plantear la creación de “Regiones Autónomas Pluriétnicas” como una estrategia para la reconstitución de los pueblos. Era un planteamiento de lucha autonómica territorial multinivel, es decir región-municipio-comunidad. Pretendía rearticular las antiguas formas de organización político-territorial ancestrales que en el pasado habían tenido pero que fueron fragmentadas como resultado de políticas de municipalización durante el periodo colonial e independiente en el siglo XIX. Este fue el caso de la lucha de los pueblos de la zona del Alto Balsas de Guerrero organizada a través del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas (CPNAB), adherido al Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia y éstos a su vez, a la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Construyeron un movimiento de carácter regional, demandando el reconocimiento de una “región autónoma pluriétnica”. El Consejo Guerrerense 500 Años

---

<sup>34</sup> Hay que tener presente la importancia de la impronta cultural mesoamericana, que empuja a la secesión de poblados con su cabecera (altépetl), una vez que “los poblados hijos” logran cierta madurez en población, instituciones y liderazgos. Este comportamiento cultural fue documentado por James Lockhart (1999), para el caso de la zona nahua tlaxcalteca y poblana en la época precortesiana. En Chiapas por su parte Henri Favre (1984), quien realizó estudios entre los pueblos tsotsiles y tseltales de los Altos de Chiapas, advertía la fuerte tendencia a la fisión de poblados para formar nuevos; rupturas que en su perspectiva eran parte de un ciclo de desarrollo comunitario. De esas fisiones se forman nuevos pueblos; que a su vez, al crecer en población se agota la posibilidad de convivencia (y los recursos de vida), por lo que de nuevo irrumpe la impronta cultural para la secesión.

de Resistencia fue el más asiduo promotor de la propuesta de Autonomía Regional desde el año 1992, logrando colocar el tema y la demanda en la agenda del movimiento indígena en la entidad y también en el ámbito nacional.

El movimiento construido por los nahuas del Alto Balsas inicia con un ya basta! a una larga historia de exclusión de estos pueblos en las decisiones que directamente afectaban su vida. Fue definitoria su respuesta frente a la amenaza que significaba la construcción de la presa hidroeléctrica San Juan Tetelcingo que inundaría su territorio. El rechazo fue inmediato (1990-1992) (Díaz y De Jesús, 1999). Desde las comunidades irrumpen liderazgos que se movilizan, articulados a las luchas que desplegaba el naciente movimiento indígena contra la conmemoración festiva del V Centenario. El movimiento del Alto Balsas no se limitó únicamente a la protesta y al rechazo a la presa, sino que en un proceso de maduración política creciente, como parte del movimiento indígena nacional, pasaron a las propuestas, a imaginar un mundo nuevo, de nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado-nación en un contexto amplio de ejercicio del derecho a la libre determinación, en el marco de un régimen de autonomía multinivel (región, municipio, comunidad).

Marcelino Díaz de Jesús, uno de los actores y autores que ha documentado esta experiencia, quien además es un intelectual nahua nacido en el Alto Balsas y uno de los principales liderazgos del proceso autonómico en la región, sostiene que la resistencia y demanda por el reconocimiento de la territorialidad de esta región se remite al siglo XIX. En 1849, al constituirse el estado de Guerrero, un decreto expedido por el Congreso de la Unión dividió la unidad territorial que integraban 16 comunidades, de larga data prehispánica. Cada una de ellas fue colocada en condición subordinada como comisarías (agencias) municipales a municipios con cabeceras mestizas, que se formaron en esos años. Por lo que el reclamo planteado por el CPNAB contenía una propuesta de restitución de la jurisdicción antigua con todo y su sistema de autoridades, de los que fueron despojados en el siglo XIX.

En este sentido, el planteamiento por la remunicipalización del Alto Balsas, contenía un reclamo del derecho a la descolonización de las demarcaciones municipales estatales, y el ejercicio del derecho a la reconstitución como pueblos, materializando su derecho a la libre determinación. Argumenta que el siglo XIX fue un momento clave en los procesos de conformación de los pueblos en el país, pero con resultados diferentes.

Así, mientras en Oaxaca en el periodo colonial, las Repúblicas de Indios lograron negociar sus autonomías locales transformándose luego en municipios (motivo por lo cual en esa entidad pudieron crearse hasta 570); en Guerrero su número fue reducido a 76.

Por ello, en el Alto Balsas la demanda por la creación de nuevos municipios adquiriría un sentido de restitución de poderes de pueblos indígenas; de esos pueblos que tenían una impronta de haber sido Repúblicas de Indios con autogobierno (Dehouve, 2001). Puntualmente, la demanda era el reconocimiento y la instauración de una región autónoma del Alto Balsas que permitiera re articular a las comunidades nahuas en una sola configuración étnico-político-territorial de alcance regional; que hiciera posible el proceso de reconstitución del pueblo nahua del Alto Balsas (Díaz y De Jesús, 1999).

El Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas contenía liderazgos con alta formación política y con propuestas autonómicas avanzadas, que permitían diseñar propuestas en una orientación de una “remunicipalización autonómica”. El planteamiento regional incorporaba el diseño de un “municipio indígena autónomo”, lo imaginaban como: a) un espacio autónomo, como jurisdicción para el ejercicio del derecho de libre determinación; b) un municipio dotado de nuevas competencias autonómicas y que hiciera posible el desarrollo local; c) dentro de estas nuevas competencias, debía preverse el derecho al control de los territorios y recursos allí existentes; d) reconocimiento de instituciones propias, así como el reconocimiento del sistema normativo propio que regulara la vida social comunitaria, incluyendo la resolución de conflictos; e) reconocimiento a las formas de elección de autoridades, incluyendo procedimientos como la rotación del mando; periodos de gobierno controlado, derecho a revocatoria y mecanismos comunales para la toma de decisiones; e) reconocimiento de sus propias formas de organización social para la toma de decisiones y gestión de los fondos municipales, que democratizaran la toma de decisiones públicas (por ejemplo, asambleas); d) una nueva organización político-territorial que reconociera los distintos ámbitos de autonomía indígena (comunidad, municipio y región); así como una nueva relación entre esos niveles, repensando el diseño de organización político-territorial del Estado y la organización municipal; favoreciendo mecanismos de descentramiento del poder local; e) reconocimiento de las propias formas de organización de la autoridad local y competencias para la administración de la justicia, desde un ejercicio del derecho propio; f) el municipio indígena como base para dar paso a procesos de redistribución y

garantizar la representación política, en los diferentes ámbitos de gobierno y espacios de decisión.

En la conmemoración del quinto aniversario del (CPNAB), en 1996, la propuesta de remunicipalización se planteaba de la siguiente manera:

Durante los festejos del V Aniversario del CPNAB, Gro (sic), se realizó el Taller de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas del Alto Balsas, donde básicamente se orientó a clarificar nuestra propuesta para la creación de la Región Autónoma del Alto Balsas.

Este planteamiento autonómico, lo resumió con claridad Renato Ravelo Lecuona, uno de los ponentes, "en Guerrero fue el CPNAB una de las primeras organizaciones, incluso a nivel nacional, que dan la lucha por la autonomía con su decisión de no permitir la construcción de una presa en su territorio... ustedes están divididos en siete u ocho municipios, aunque son un solo pueblo. Ustedes dieron una lucha por defender su territorio de la construcción de una presa, con eso dieron su primera lucha por la autonomía, habiendo logrado esa primera fase, la defensa de su territorio, lo que les queda es ver cómo se van a gobernar". Ahí es donde está el gran reto. (...) Es en este contexto que se inscribe la lucha por la creación del nuevo municipio del Alto Balsas. Así fue acordado por unanimidad y consenso y a grito abierto desde los pechos agitados por la emoción de este nuevo proceso de lucha, por alcanzar el reconocimiento de nuestros derechos plenos como pueblos indígenas, tantas veces negados. Así quedó asentada en la Declaración de San Miguel Tecuiciapan, que es un acuerdo general a cumplirse para el siguiente año de trabajo, que se emite en cada reunión anual de evaluación y análisis del CPNAB, coincidiendo con nuestro aniversario en el mes de octubre de cada año. (Díaz de Jesús, 1996).

En el proceso de reconstitución de la región nahua del alto Balsas, diversos elementos movilizadores se pusieron en juego, la recuperación de la memoria histórica común compartida y la reivindicación de elementos culturales comunes. Fue relevante la revitalización de la vida pública que recuperó la lengua náhuatl y la asamblea como espacio deliberativo y el imaginario de ser un viejo pueblo prehispánico y luego

República de Indios, incorporando un horizonte de fortalecimiento y dignificación de sus propias instituciones de gobierno propio. Las comisarías, antes intervenidas desde la cabecera, fueron recuperadas como espacios de poder local, impulsando procesos de autoafirmación surgidas después de la lucha contra la presa y politización su identidad étnica regional, haciendo crecer su prestigio regional al constituir una organización regional sólida con presencia nacional en su participación en las luchas autonómicas nacionales y con vínculos con el movimiento zapatista a partir de 1994, al participar como invitados del ejército rebelde en Chiapas. Sobre estos y otros elementos se construyó la idea de un gobierno indígena de alcance regional, materializado en el ámbito municipal, ejerciendo competencias legalmente asignadas en la jurisdicción político-territorial del Alto Balsas.

Sin embargo, como ocurrió con los otros casos (como en la zona norte de Chiapas, como veremos más adelante) el reclamo de reconocimiento de la región autónoma planteada por el CPNAB no encontró un cauce legal para su materialización, causando desazón entre las comunidades y liderazgos indígenas, restando viabilidad a la propuesta. En un contexto de debilitamiento del movimiento indígena en el país, las declaratorias de los municipios autónomos de facto persisten en Guerrero, pero en un marco de represión, sin haber avanzado en la materialización del derecho al autogobierno y menos aún al compromiso que asumió gobierno federal mexicano de favorecer la remunicipalización en territorios indígenas, en las entidades federativas del país, como quedó establecido en los Acuerdos de San Andrés.

Es de hacer notar que la (s) casi dos docenas de reclamos por la creación de nuevos municipios que fueron protagonizadas, únicamente cinco lograron obtener el rango municipal. En la última década la clase política guerrerense, bajo el gobierno del PRD, ha dado un virtual carpetazo a las demandas por la remunicipalización y éstas ya no encuentran audiencia en el gobierno del estado, debilitando sus luchas.

Pese a la falta de respuesta desde las elites, el reclamo persiste y la demanda se acumula. No obstante se observan cambios importantes, algunos de los actores de las luchas desplegadas después de 2005 son los mismos de antaño, pero con otros discursos. Es de hacer notar cambios en la gramática de sus luchas. En la medida en que el movimiento indígena autonómico se fue debilitando en el curso de lo que corre del tercer lustro del siglo XXI, los argumentos que legitiman el reclamo de municipalización se ha

modificado, prevaleciendo ahora los relatos que ponderan los temas relativos a la marginación<sup>35</sup>.

Por ejemplo una protesta plantada al frente del edificio del Congreso local en marzo de 2012 por campesinos indígenas que reclaman separarse del municipio de Malinaltepec y constituir el nuevo municipio de Santa Cruz del Rincón, respecto a los motivos expresaron que: “... no cuentan con centros de salud ni hospitales. Los habitantes le expresaron que ya están cansados que por años los pueblos alejados a la cabecera municipal de Malinaltepec, región Montaña no se les tome en cuenta en el presupuesto anual para obras. Dijeron que han gestionado acciones de gobierno para obras prioritarias pero que la justificación siempre ha sido la misma en el sentido de que el recurso no alcanza para atender sus demandas.”<sup>36</sup> La vindicación ya no apela a un reclamo de derechos autonómicos como antes lo hicieron, sino que ahora se dirigen hacia la atención de los problemas por motivos de exclusión y pobreza.

En 2011 el número de poblados solicitantes crecía ejerciendo una fuerte presión al poder legislativo local. Una nota periodística informaba sobre cuál era el estado de los reclamos de municipalización en la entidad y sobre la respuesta del Congreso del estado frente a las mismas.

El Congreso local ha recibido por lo menos 30 solicitudes para la conformación de igual número de municipios en el estado, los cuales son evaluados de acuerdo a la capacidad presupuestal del siguiente ejercicio. El diputado presidente de la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación del Congreso local, Jorge Salgado Parra, informó que en días pasados se sostuvo un encuentro con autoridades de la

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, los medios de comunicación han informado sobre algunos de estos reclamos: la comunidad de Temalacalzingo, en el año 2007 volvió a manifestar su aspiración a separarse de Olinalá; mientras que en 2009, Zitlaltepec hizo lo propio, planteando su separación de Metlatónoc. Una nota periodística que cubría una manifestación de exigencia de municipalización en la capital del estado, destacó lo dicho por uno de sus líderes: “Dijo que cuentan con la aprobación por parte del alcalde de Metlatónoc, Roberto Guevara Maldonado, para que puedan conformarse como municipio, ya que territorialmente quedaron separados por la creación de Cochoapa el Grande. Afirmó que los 36 pueblos que lo conformarían son indígenas nahuas y amusgos, quienes tienen muchas necesidades de servicios, como son en medicina, educación, electrificación, caminos, entre otros. Puntualizaron que no se irán de Chilpancingo hasta que las autoridades legislativas emitan ante el pleno su aprobación para la conformación como municipio a Zitlaltepec, el cual tendrá una población de más de 26 mil habitantes. “Promueven habitantes de Metlatónoc a Zitlaltepec como nuevo municipio”, 8 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.guerreroaldia.com/2009/10/08/promueven-habitantes-de-metlatonoc-a-zitlaltepec-como-nuevo-municipio-2/>. Consultado en febrero de 2012.

<sup>36</sup> “Exigen habitantes descongelar petición de crear municipio. Prevén en Santa Cruz del Rincón protestas contra el Congreso local”, La Jornada Guerrero, 25 de marzo de 2012.

Secretaría General de Gobierno y de Límites Territoriales. Lo anterior, para conocer cuáles de las solicitudes son viables para ser aprobados. Precisó que la creación de más municipios, que se sumarían a los 81 que actualmente existen en el estado, dependerá de la capacidad presupuestal que se tenga del siguiente ejercicio fiscal. Aunque debido al anuncio de las reducciones en ese rubro será "muy complicada" la determinación, apuntó.<sup>37</sup>

Frente a la presión "la solución" que ofreció el Congreso local fue cambiar la ley para contener la demanda social. El 18 de septiembre de 2012 se publicó una reforma a la Ley municipal que modificaba el artículo 13<sup>a</sup> en materia de generación de nuevos municipios. En primer lugar canceló "la excepción" que permitía al Congreso local un margen de maniobra al poder obviar el criterio de población como un requisito. En la reforma además aumenta las exigencias. Llama la atención que el texto de la reforma es muy parecida a la que se introdujo en Jalisco, lo que hace suponer la probable intervención de la Secretaría de Gobernación a nivel nacional dando indicaciones a las entidades federativas para que mediante estas reformas se contengan las aspiraciones municipalistas. Además que con ello se limita a los que pequeños poblados para que puedan ejercer su derecho al autogobierno, siendo esta medida violatoria a sus derechos de libre determinación, además que contravienen lo acordado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que establecía a la remunicipalización como una oferta gubernamental para el reconocimiento de los derechos indígenas.

De los requisitos que ahora exige la ley en la Constitución de Guerrero se destacan: "Artículo 13. (...) I.- Entregar acta de asamblea general certificada, de los ciudadanos integrantes del núcleo poblacional que soliciten la nueva municipalidad, mediante la cual nombren al comité gestor que los representará para todos los trámites conducentes (...) IV.- El censo general de las poblaciones que integren el proyecto de creación del nuevo municipio, deberá exceder de 25 mil habitantes y tener una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua. IV.- Cuando el municipio o municipios afectados queden con menos de 25 mil habitantes, la solicitud de creación de la nueva municipalidad será improcedente. V.- El Comité Gestor deberá

---

<sup>37</sup> "Recibe Congreso de Guerrero solicitudes para crear nuevos municipios", 13 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.m-x.com.mx/page/5935/?cat=97%2Fwp-admin%2Finstall.php>. Consultado en febrero de 2012.

presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados. (...) VII.- El núcleo de población que se elija como cabecera municipal deberá ubicarse geográficamente en el centro del nuevo territorio municipal, tener un censo no menor de 5 mil habitantes; además de contar con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal y, contar con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos, señalados en esta Ley orgánica; asimismo que los centros de población que lo integren y sean varios, estén debidamente comunicados entre sí. VIII.- Cuando menos el 50% de los habitantes, deberán estar alfabetizados. (...)

IX.- (...) asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese Ayuntamiento durará 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo.”

Adicionalmente, se agregó una fracción “13b” en donde se prevé que: “El Congreso del Estado podrá suprimir o fusionar municipios cuando exista incapacidad económica para el sostenimiento de su administración o la notoria disminución de sus habitantes, comprobándose para tal efecto la falta de su ingreso fiscal y la prestación de los servicios públicos indispensables; ésta se llevará a cabo a solicitud del Ejecutivo del Estado y tomando en consideración las dos terceras partes de los núcleos poblacionales afectados.” (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, 2012, 12-13)<sup>38</sup>.

Puede verse que con estas reformas se asiste a una regresión en materia de derechos de pueblos indígenas, en tanto que en el caso de esta entidad el tema de la remunicipalización ha estado relacionado con el reclamo de la autonomía. Con los nuevos parámetros es poco probable que los pequeños poblados puedan cumplir los requisitos. Sin embargo, todo parece indicar que pese a esos cambios legislativos, las aspiraciones no dejan de expresarse buscando aliados que los hagan visibles, siendo los partidos políticos una opción siempre presente. Así por ejemplo, el 14 de marzo de 2014 el senador por Guerrero Sofío Ramírez del Partido de la Revolución Democrática, desde su espacio en esa tribuna fue vocero de la solicitud de la colonia Xaltianguis, solicitando al Congreso

---

<sup>38</sup> Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, reformada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2006/02/LOMLEG5.pdf>. Consultado en febrero de 2013.

local erigirlo como nuevo municipio<sup>39</sup>. Esta localidad está situada a 40 km de Acapulco, con una población de 6 mil 965 habitantes, por lo que está muy lejos de cumplir el requisito de 25 mil habitantes ahora exigido por el Congreso local. Aunque su petición no tuvo ninguna consecuencia, no deja de llamar la atención que un senador use la tribuna federal para hablar con el Congreso local de su estado y plantear esta exigencia.

De igual forma, pese a la aparente contundencia del Congreso que se ha blindado para contener la demanda de municipalización, los actores saben bien que mediante acuerdos políticos, el impedimento legal puede ser negociado y cada desliz del gobierno en este sentido es un guiño que alienta la esperanza.

Por ejemplo, en agosto de 2014 el poder ejecutivo del estado de Guerrero propuso la creación de “la Sierra” como la 8ª Región económica en el estado; medida administrativa que incluye la probable formación de cinco nuevos municipios, a saber: Vallecitos de Zaragoza, que actualmente forma parte de Zihuatanejo; Linda Vista que quedaría separado de San Miguel Totolapan, Jaleaca que pertenece a Chilpancingo, El Mameyal de Petatlán, El Paraíso, municipio de Atoyac y Yextla, que es la comunidad más grande de Chichihualco<sup>40</sup>. Esta propuesta podría obviar todo el andamiaje legal recientemente establecido. La propuesta de creación de la región octava busca ampliar, se afirma, la intervención del Estado hacía esas regiones y enfrentar los problemas de seguridad y violencia por la presencia de la delincuencia organizada.

Frente a esta noticia, de inmediato otros pueblos como San Nicolás en Cuajinicuilapa (población de origen afromexicano) y el de Santa Cruz del Rincón (de origen tlapaneco) volvieron a insistir en su reclamo. En esta ocasión el tema de la violencia y la lucha contra el narcotráfico parece ser el nuevo argumento que dará contenido a los reclamos por la remunicipalización, y son los nuevos marcos o gramáticas en las que podrán argumentarse las demandas municipalizadoras.

La propuesta de la octava región quedó estancada, pero no así el reclamo municipalista. Un año después se abre de nuevo el expediente de la remunicipalización y fue otra vez desde el poder ejecutivo del estado el que hizo la propuesta de nuevos

---

<sup>39</sup> “Solicita Sofío Ramírez la creación de un nuevo municipio en Guerrero”, 14 de marzo de 2014. Disponible en <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=12825>. Consultado en junio de 2014.

<sup>40</sup> “La Sierra, 8ª región; se crearán 5 municipios”, en Diario 21, 25 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diario21.com.mx/?cmd=displaystory&story\\_id=133306&format=html](http://www.diario21.com.mx/?cmd=displaystory&story_id=133306&format=html). Consultado en febrero de 2015.

municipios dirigiendo la gestión hacia el Congreso local; correspondiéndole al Subsecretario de Asuntos Agrarios del gobierno del Estado (de donde depende la Dirección General de Límites Territoriales y Remunicipalización) canalizar el proyecto de decreto hacia el poder legislativo para crear los municipios de Santa Cruz del Rincón, Las Vigas, San Nicolás y Temalacatzingo<sup>41</sup>.

Pero, aparentemente esta propuesta tuvo un propósito clientelar. El decreto se presentó a pocos días de concluir el periodo de gobierno (2015), tanto del gobernador (interino), como del Congreso local. Por lo que era poco probable que los expedientes presentados al Congreso pudieran ser revisados y aprobados. Pasado un mes<sup>42</sup> y ante la falta de respuesta desde el poder legislativo, los actores interesados se movilizaron bloqueando la Autopista del Sol y el ingreso al edificio del Congreso, entre otras acciones. Pero otra vez la movilización no se tradujo en resultados<sup>43</sup>.

Es relevante mencionar que en el contexto de la gestión de los decretos de los últimos municipios mencionados, particularmente el de Temalacatzingo, se hacen visibles otros actores y otros factores que inciden en la lucha por el poder municipal. Está presente como gestor de Temalacatzingo el secretario general de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación Guerrero (CETEG), lo que da cuenta de la politización de las luchas por la municipalización en Guerrero, mostrando una arista distinta a las que eran visibles veinte años atrás, cuando la gramática del derecho de libre determinación y autonomía los legitimaba y articulaba.

Puedo concluir esta sección diciendo que las organizaciones campesinas e indígenas de Guerrero fueron protagonistas centrales de luchas por nuevos municipios desde muy temprano en la década de los noventa, antes del levantamiento armado del EZLN. El movimiento campesino indígena guerrerense fue pionero en construir un movimiento indígena de carácter estatal articulados en torno a la demanda de autonomía,

---

<sup>41</sup> “El subsecretario de Asuntos Agrarios entrega iniciativas para crear cuatro municipios”, 29 de junio de 2015. Disponible en: <http://guerrero.gob.mx/2015/06/el-subsecretario-de-asuntos-agrarios-entrega-iniciativas-para-crear-cuatro-municipios/>. Consultado en agosto de 2015.

<sup>42</sup> “Insisten crear nuevo municipio en Guerrero; bloquean autopista del sol”, 30 de julio de 2015. Disponible en: <http://bajopalabra.mx/2015/07/30/insisten-crear-nuevo-municipio-en-guerrero-bloquean-autopista-del-sol/>. Consultado en agosto de 2015.

<sup>43</sup> Al mes siguiente los de San Nicolás vuelven a movilizarse presionando al Congreso local que ya va de salida. Nuevas variables incorporan en el argumento del reclamo, apelando ahora a la conformación étnica de la población, en este caso afrodescendiente: “San Nicolás está formado por afromexicanos: somos la tercera raíz de México; no nos discriminen”. Cfr. “Bloquean la vía federal Acapulco-Pinotepa; piden pobladores crear un nuevo municipio”, La Jornada Guerrero, 19 de agosto de 2015.

y aportaron insumos poderosos para impulsar las propuestas que alimentaron al movimiento indígena autonómico nacional, en torno al reclamo de la municipalización de sus territorios ancestrales, que estaba relacionado con el autogobierno indígena, y otros conceptos como el gobierno popular democrático.

Los aportes del movimiento guerrerense a favor del establecimiento de un régimen de autonomía regional y la constitución de los municipios indígenas dentro de ellas, fueron contribuciones teóricas y políticas importantes, que alumbraron el horizonte de las luchas autonómicas en Guerrero durante los años noventa y la primera década del siglo XX, configurando un planteamiento de “remunicipalización autonómica”.

Fueron estos reclamos los que hicieron que los Acuerdos de San Andrés, recogieran este planteamiento como demandas legítimas de los pueblos indígenas. Pese a los obstáculos que ha puesto la nueva legislación para levantar muros y evitar que los pequeños poblados puedan obtener sus poderes municipales, la demanda persiste. De vez en vez una docena de poblados se movilizan y le recuerdan al gobierno del Estado que la remunicipalización continúa siendo una demanda de los pueblos indígenas de Guerrero.

Concluyendo, es de hacer notar que no obstante la voluntad política del Congreso local de colocar “candados” legales a la demanda social para impedir que nuevos municipios se erijan en el estado, los reclamos sociales, y aún las propuestas desde el poder ejecutivo, persisten. Quizá por el carácter inacabado de la organización política-territorial del estado, como argumenta Garza (1999), el aumento de la malla municipal en el territorio guerrerense, es un expediente abierto.

### **II.3.- Veracruz: de la municipalización vertical a la remunicipalización autonómica**

Como en el resto del país, la tendencia hacia la municipalización del territorio es conservadora, entre 1900 y 1999 únicamente se crearon en la entidad 45 municipios, es decir 2.2 municipios por década, en promedio. Sin embargo esta tendencia fue rota en la última década del siglo XX, en la coyuntura que aquí nos ocupa, dando origen a cinco ayuntamientos. Las luchas sociales articuladas al Movimiento Indígena Autonomico (MIA) y simpatizantes del zapatismo, fueron los principales impulsores de estos cambios, como he de dar cuenta en las siguientes páginas.

El estado de Veracruz tiene un lugar especial en la historia municipal del país, en 1519 se estableció el primer Ayuntamiento Villa Rica de la Vera Cruz del que Hernán Cortés fue su Capitán General y Justicia Mayor (Matute, 2002). Habiéndose consumado la Conquista se inicia una nueva forma de organización político-territorial de matriz española, de conformidad con los intereses del régimen Colonial. Los capitanes y soldados de Cortés avanzaban en la conquista de nuevos territorios y para ello se servían de sus instituciones, como las alcaldías mayores y los corregimientos para institucionalizar su mando. Al mismo tiempo que enfrentaban a la resistencia local, también realizaban alianzas con algunas jerarquías indígenas expandiéndose sobre amplios territorios desocupados por la mortandad que trajeron enfermedades que les eran desconocidas a los originarios.

Edmundo O'gorman (1979) afirma que durante la época colonial la división territorial fue motivada por la necesidad de hecho, en dos direcciones: por un lado el de reconocer y dotar de poder legal a los nuevos poblados españoles y por el otro, en la aceptación de algunas de las entidades precortesianas para reconocer la gobernabilidad indígena y poder pactar con ellos un marco de convivencia. Ambas se inscribían en el propósito mayor de penetración militar en la conquista del nuevo mundo. Los jefes militares se repartieron grandes extensiones de tierras y crearon gubernaturas para su administración. Carmen Blazquez (2000:55) registra que Cortés se adjudicó las de Cotaxtla, Tuxtla y Rinconada, las cuales quedaron incluidas dentro del Marquesado del Valle de Oaxaca. Se creó la gobernación de Pánuco en la huasteca, a cuya cabeza quedó Beltrán Nuño de Guzmán. La región de Coatzacoalcos pasó a formar parte de la Provincia del mismo nombre. Las tierras del valle de Orizaba fueron repartidas entre los conquistadores Juan Coronel, Juan Jaramillo y Alonso Ojeda; mientras que la cuenca del

Papaloapan pasó por un proceso similar de fragmentación territorial cuando, en los alrededores de Tlacotalpan, Alvarado, Tlalixcoyan y Cosamaloapan, se asentaron conquistadores atraídos tanto por las riquezas naturales de la zona, como por el flujo mercantil terrestre que corría entre La Antigua y Coatzacoalcos.

La Independencia trajo consigo una nueva organización político-territorial del país. Para 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación que determinaba las bases políticas y la forma de gobierno que ésta adoptaría y su delimitación territorial. Con la nueva Constitución se establecieron los estados de la federación, compuestos por provincias y éstas a su vez con partidos. En el caso de Veracruz, la Ley Núm. 46 del 26 de mayo de 1825 ordenaba crear doce cantones, sujetos a cuatro departamentos como la forma de organización y gobierno interior del estado. Junto con ello comenzó un acelerado proceso de creación de “pueblos”.

Marisol Luna (2010) quien realizó un detallado estudio sobre el proceso de creación de los municipios en esta entidad, observa que el concepto de “municipio” fue introducido en la legislación del estado casi al concluir el siglo XIX. Desde 1824 se les llamó “ayuntamientos”; “municipalidades” desde 1831 y, “municipios” desde 1868. Refiere que al revisar los decretos identifica que fue en el siglo XIX cuando se erige el mayor número de ellos: más de una treintena se establecieron entre 1810 y 1839. Aunque la autora no menciona el impacto de la Constitución de Cádiz (1812-1820)<sup>44</sup> reconoce que sentimientos independentistas movilizaban a la población en la búsqueda de autogobierno. En su perspectiva era manifiesto “el deseo de localidades para ser reconocidas con el rango de ‘pueblo’ y de ascender en su status como villas o ciudades” (Luna, 2010:68), por lo que había una disputa por la jerarquía del territorio. De lo que resultó que una de las principales tareas a las que se avocó el nuevo Congreso Local en la naciente entidad federativa fue, precisamente, a la emisión de esos decretos. Así, el Decreto número 43 de fecha 17 de marzo de 1825 establecía los siguientes requisitos para que un poblado tuviera derecho a un ayuntamiento:

Artículo 1. Habrá Ayuntamientos en las cabeceras de cantón sea cual fuere su

---

<sup>44</sup> La Constitución de Cádiz de 1812 consideraba al municipio dentro del cuerpo constitucional (art. 309). En México fue Jurada y publicada en dos momentos (1812 y 1820); a su amparo se eligieron ayuntamientos. Pero en la legislación nacional, según Sergio Elías Gutiérrez, el municipio no fue incorporado plenamente a un documento constitucional, sino hasta el año de 1917; es decir, no tuvo nunca, ni en la Constitución de 1824 ni en la de 1857, ni en sus reformas respectivas, una vida constitucional (Citado por INEGI, 1996, XI). No obstante, en Veracruz, se erigieron municipios desde 1868.

población;

Artículo 2. Habrá igualmente en todos los pueblos del Estado, cuyo censo por sí o con el de su comarca, llegue a dos mil almas;

Artículo 3. Se formarán también en aquellos pueblos donde por informes de los jefes de Departamentos y de Cantón se acredite ser necesarios;

Artículo 4. Ningún Ayuntamiento tendrá menos de un alcalde, cuatro regidores y un síndico; ni más de cuatro alcaldes, 12 regidores y dos síndicos. (Imprenta de Gobierno del Estado de Veracruz, 1894, citado por Luna, 2010:69).

El caso veracruzano ilustra una tendencia en la historia nacional: los momentos de lucha y democratización y aires de libertad está relacionado con momentos o periodos de creación de nuevos municipios, alimentado en sentimientos de emancipación y autogobierno, o mejor dicho, cuando hay coyunturas de cambio social, la demanda por municipios crece. Antes ya había sido observado por Chavalier (1989) que identifica que en los momentos de conservadurismo político el crecimiento de municipios se retrotrae. Esta tendencia parece confirmarse en la coyuntura que aquí se documenta: el discurso autonómico del movimiento indígena y emancipador del zapatismo, tuvo resonancias en distintas partes del país, estimulando las luchas por los nuevos municipios.

Los intereses económicos eran otro aliciente para buscar el ascenso en la jerarquía territorial. Después del decreto de 1825, un año después, otro decreto el número 32 de fecha 29 de julio de 1826 delimita los derechos que tendrán las personas que vivan en un “pueblo”: plena propiedad de un solar para su casa y tierra suficiente para satisfacer sus necesidades. De hacer realidad este reconocimiento se encargaba el ayuntamiento en coordinación con la autoridad del Departamento.

La categoría del asentamiento contenía también una carga de jerarquía étnica. Se reconocía como “pueblo” a un poblado pequeño, regularmente con población indígena; era “villa” aquel poblado que tenía algunos servicios en la que vivía población mestiza; y “ciudad” era un poblado que tenía presencia española, con mayor población y poder económico. La jerarquía étnica quedó desde entonces marcada en el

territorio.

Sin embargo, la tendencia de creación de ayuntamientos tuvo corta duración. La derogación de la Constitución de Cádiz y el re-establecimiento del orden de las cosas de la Monarquía, tuvieron consecuencias en la dinámica municipalista, así, mientras que en la década 1830 y 1839 se crearon 31 ayuntamientos, en las dos siguientes (1840-1849 y 1850-1859) se limitaron a cinco, respectivamente.

Había obstáculos diversos que frenaban la municipalización del territorio. François Chevalier (1983) ha documentado que durante la décadas de 1830, tres poblaciones del estado de Veracruz habían pretendido erigirse en pueblos, habiendo sido aprobado por la legislatura del estado, con la condición de “una indemnización a los dueños” “conforme a las leyes”. Pero la materialización de tal decreto se enfrentó a numerosas dificultades en perjuicio de los colonos. Finalmente, en 1842, los terrenos pasaron a propiedad de Antonio López de Santa Anna, aumentándose así las dificultades. Santa Anna, además “declaró la más tenaz persecución a los colonos de las congregaciones destruyendo la iglesia que habían edificado y llevándose a sus haciendas las imágenes y los paramentos”, según relató un diputado constituyente de 1856” (Chevalier, 1983:158).

Los procesos de la Guerra de Reforma volvieron a alentar los aires de libertad municipalista, nueve municipios fueron creados entre 1860 y 1869, aumentando a 22 en la década siguiente (1870-1879). Tendencia que se mantuvo vigente en los dos decenios siguientes: 1880-1889, con 20 municipios, y entre 1890 y 1899 se crearon 19 en este periodo.

Es hasta 1868 cuando un decreto constituye de manera formal al primer municipio, en este caso al erigirse el municipio de Platón Sánchez que fue el primero en ser nombrado de esa manera (Luna, 2010:69-70). Pero el impulso municipalista del siglo XIX se detuvo en el siglo XX.

En la mitad del siglo XX la creación de municipios era una prerrogativa del gobernador en turno, guiado más por su intuición política que por un diagnóstico previo sobre qué territorios del estado municipalizar. El gobernador Marco Antonio Muñoz (1950-1956) uso esta prerrogativa para hacer del estado un emporio de la naciente industria petrolera mexicana. Los municipios constituidos en esos años respondieron a

los tiempos de expansión petrolera en esa entidad con el afán de fortalecer en servicios a poblados vinculados con la economía petrolera y otras zonas de colonización en el estado. En 1951 una decena de congregaciones se unieron para integrar el municipio de Poza Rica de Hidalgo, las que se sumaron estaban densamente pobladas por familias ligadas a la economía petrolera. El 4 de noviembre el gobernador Marco Antonio Muñoz turnó una solicitud al Congreso para erigir el municipio mencionado, aprobándose una semana después, el 13 de noviembre del mismo año.

Luna (2010) ha documentado que el procedimiento para erigir los municipios era que el gobernador proponía al congreso la municipalización de poblados sin mayor preámbulo que su decisión, sin que estuviera antecedido por un diagnóstico técnico previo. Respecto a esa decisión la autora agrega: "...el órgano encargado aprobó la ley número 77, en la cual, de forma íntegra se transcribió la exposición de motivos del ejecutivo, así mismo la extensión territorial propuesta..." (Luna, 2010:84).

Esta forma improvisada de legislar fue un patrón recurrente durante décadas, lo que dio lugar a un cuadro crítico de alta conflictividad en los linderos intermunicipales, así como en las colindancias con las entidades federativas, que todavía persisten<sup>45</sup>. Los municipios nacieron en su mayoría adoleciendo de estudios técnicos de validación de la propuesta en el terreno; de la verificación del cumplimiento de los requisitos de población; de ausencia de consulta a la ciudadanía que se segregaría, e incluso de omisiones de consulta al Cabildo del municipio afectado.

Con frecuencia los compromisos de elevar a rango municipal a un poblado se realizaban en el marco de campañas políticas, sin tomar en cuenta la viabilidad técnica del mismo<sup>46</sup>. El Congreso local era complaciente con las peticiones del gobernador. Por ejemplo hay registros que el titular del poder ejecutivo envió el 13 de diciembre de 1960 una solicitud al Congreso local para crear cinco municipios que fue atendida. Una

---

<sup>45</sup> Por ejemplo en enero de 2014 el gobierno de Chiapas presentó una controversia ante el Supremo Tribunal de Justicia por problemas de límites con Veracruz en las colindancias de los municipios Las Choapas, Jesús Carranza y Uxpanapa. "Chiapas reclama 31 municipios de Oaxaca y tres de Veracruz", 30 de enero de 2014. Disponible en: <http://diarioaxaca.com/capital/7-capital/60068-chiapas-reclama-31-municipios-de-oaxaca-y-tres-de-veracruz>. Consultado en abril de 2014.

<sup>46</sup> La creación de nuevos municipios como oferta política de candidatos suelen tener problemas para concretarse. Por ejemplo, el entonces candidato a gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto (2005-2011), asumió como compromiso de gobierno -firmado ante notario público- la creación del municipio de Colorines, en Valle de Bravo. Promesa que ocupaba el lugar número 183 de sus compromisos; pero que no cumplió. "Promete Peña Nieto crear nuevo municipio. Desde hace 10 años los habitantes de Colorines habían hecho la petición". El Universalmx, 26 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/57454.html>. Consultado en abril de 2014.

semana después, el 22 de diciembre se erigieron los municipios de Tezonapa; Juan Rodríguez Clara; las Choapas; Cerro Azul y el municipio Isla. Juan Rodríguez Clara y Tezonapa (Luna, 2010).

Otra tendencia en la ampliación de la malla municipal en esa entidad, fue la voluntad del poder ejecutivo del estado a expandir la presencia del Estado en territorios alejados y despoblados, particularmente aquellos que tenían colindancia con otras entidades, por lo que claramente fueron estrategias de colonización de territorios. Tal es el caso del municipio de Las Choapas (desprendiéndose del municipio de Minatitlán) creado el 28 de diciembre de 1961, previa solicitud del gobernador del estado, Antonio M. Quirasco, de fecha 8 de diciembre del mismo año. Sin embargo, en el decreto no se señala de manera precisa, ni su superficie, ni sus límites y colindancias. El único criterio de delimitación era la suma de las partes que incluía los terrenos que comprendían las congregaciones y rancherías que lo integraban (Luna, 2010:86-89).

Respecto al nuevo municipio de Cerro Azul la decisión fue más improvisada aún. Se crea el 27 de noviembre de 1963, previa iniciativa enviada por el titular del ejecutivo sólo un día antes de su aprobación; es decir el 26 de noviembre del mismo año. El decreto que lo erige, a diferencia de los anteriores, no cuenta con el apartado denominado “Considerandos” y no existe en el expediente justificación alguna del por qué resultaba necesaria su formación. En la opinión de Luna (2010) el decreto es muy deficiente y crea confusión sobre los límites del mismo.

Respecto al municipio Isla erigido el 6 de diciembre de 1967 éste no estuvo precedido por una iniciativa desde el poder ejecutivo; por lo que se presume que fue una propuesta desde el poder legislativo. Sin embargo, el decreto tiene los mismos problemas técnicos que los anteriores. Esta deficiencia es recurrente en los cinco municipios, por lo que todos ellos presentaban problemas de linderos hasta 2010 cuando la autora realizó su investigación.

Respecto a la tendencia de expansión de la malla municipal se observa un aumento significativo de 6 municipios entre la década de los cincuenta y sesenta, descendiendo en los setenta, ya que ninguno se constituye en esa década. Será hasta los ochenta cuando otros cuatro serán erigidos. A partir de entonces son otras las dinámicas que lo alientan. En primer lugar cambia el procedimiento para hacerlo: la iniciativa ya no vendrá

directamente desde el despacho del poder ejecutivo, sino desde los comités ciudadanos promotores, aunque deberá gozar del aval del ejecutivo para avanzar.

En 1988 se erigen cuatro municipios, todos ellos en el mismo decreto del 25 de noviembre: El Higo, Tres Valles, Nanchital de Lázaro Cárdenas y Agua Dulce. Nuevas dinámicas orientan esas decisiones, observando un mayor protagonismo de parte de las comisiones legislativas responsables de la materia. En los dictámenes se lee que los legisladores se avocaron a constatar que las localidades aspirantes a su municipalización cumplieran con los requisitos que establecía la Ley Orgánica del Municipio Libre; esto es: contar con una población mayor de 10,000 habitantes; disponer de recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demandaba la administración municipal y la prestación de servicios públicos del mismo orden; contar con locales adecuados para la instalación de oficinas públicas; infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas y las respectivas reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Pese a estos avances técnicos, sin embargo, observa Luna (2010), los decretos adolecían de imprecisión en la delimitación territorial, tanto en la extensión, los límites municipales, las concordancias y colindancias. Por lo que para el año 2009 los cuatro municipios enfrentaban problemas de límites.

De estos últimos llama la atención los casos de Agua Dulce y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, que parecen surgir como resultado de una lucha de poder que se daba en el ámbito petrolero y político dentro del Partido Revolucionario Institucional. Los dos se crean el 29 de noviembre de 1988 desprendiéndose ambas parcialidades del municipio de Coatzacoalcos. Se ubican en el Istmo veracruzano en el cruce entre la zona norte del Istmo de Tehuantepec y la zona sur del estado de Veracruz, colindante con Chiapas, Oaxaca y Tabasco.

Estos dos poblados tuvieron su origen de fundación en los primeros años del siglo XX alimentados por los desplazamientos de población favorecidos por los requerimientos de la industria petrolera. Saúl Moreno (2005) documentó el proceso de municipalización de Agua Dulce, observa que la vida social en esta parcialidad se sostenía sobre la actividad petrolera, mientras que Nanchital en la petroquímica; ambos lugares eran sitios relevantes en la geopolítica del sindicalismo petrolero, actor que fue clave en la sucesión presidencial en 1988, cuando Carlos Salinas asumió la presidencia de la República. En su

perspectiva, el ascenso de Agua Dulce a la jerarquía de municipio en noviembre de 1988, se inscribe en la lógica de las luchas por el poder dentro del PRI y, se presume, la intervención directa del entonces candidato a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari como operador de la decisión para su municipalización en una lucha de poder que condujo, entre otras cosas, al encarcelamiento de su principal dirigente sindical “La Quina”, en enero de 1989; un mes después que Salinas asumió la presidencia del país.

A manera de balance podemos decir que el proceso de municipalización en el estado de Veracruz durante los dos primeros tercios del siglo XX se caracteriza por la improvisación y los criterios políticos en una coyuntura de formación del Estado y de la infraestructura petrolera. En los años ochenta el presidencialismo va perdiendo poder y surgen otros intereses políticos como los sindicatos, aunque también se erigen desde la lógica corporativa y autoritaria.

En el último lustro del siglo XX y primeros años del siglo XXI se producen cambios relevantes respecto a cómo se toma la decisión de municipalizar los territorios. Esta dejó de ser una prerrogativa exclusivamente gubernamental, siendo disputada por actores locales que desde el territorio pugnaban por lograr su ayuntamiento. En esta coyuntura su modificó la forma, los procedimientos y las razones de la municipalización en el estado: crear un nuevo municipio dejó de ser una acción voluntarista del gobierno en turno, o de las entidades corporativas del partido de Estado, pasando ahora, a ser una demanda popular alentada, en particular, por el ímpetu remunicipalizador autonómico que se propagaba desde las regiones indígenas y desde Chiapas y que se articulaba con otros sentimientos emancipadores del país. Se puede afirmar que las luchas del movimiento indígena autonómico impulsaron y lograron la creación de tres municipios en Veracruz: Uxpanapa, Tatahuicapan de Juárez y Sochiapa, jurisdicciones que podemos considerar como “municipios indígenas”, tanto por su población como por la gramática de sus luchas.

A diferencia de los procesos de municipalización del pasado inmediato, lo que caracterizaba a los que irrumpieron al final del siglo XX fue el carácter contencioso del reclamo. Fue fundamental el protagonismo de la población movilizadora quienes tomaron presas, edificios de gobierno y carreteras, lo que condujo a que el poder ejecutivo y legislativo cedieran, aprobando su creación. Fue una suerte de aceptación o

reconocimiento a las declaratorias de las autonomías de facto que impulsó la sociedad civil organizada que hacía eco a las manifestaciones políticas del zapatismo, en la entidad.

Entre 1996 y 2003 cinco municipios se erigieron en Veracruz, modificando su malla municipal de 207 a 212: Carlos A. Carrillo (29 de noviembre de 1996); Uxpanapa (31 de enero de 1997); Tatahuicapan de Juárez (20 de marzo de 1997); Sochiapa (15 de diciembre de 2003) y San Rafael (15 de diciembre de 2003). De estos cinco, tres son percibidos como “municipios indígenas” logrados como resultado de movilizaciones de organizaciones, comunidades y pueblos, que en sus luchas enarbolaron discursos étnicos y algunos de ellos como Uxpanapa; Tatahuicapan de Juárez y Sochiapa se articularon a dinámicas del movimiento indígena nacional y asistieron en algunas ocasiones a Chiapas a manifestar su solidaridad a los rebeldes. En los otros municipios aunque la presencia indígena no es significativa, sus luchas también se emitieron en una gramática de reivindicaciones autonómicas y se inscribieron en la dinámica abierta por la coyuntura zapatista.

Comenzando con el primero de los municipios creados, destaca que la congregación Carlos A. Carrillo aprovechó el impacto nacional zapatista recurriendo a una estrategia de radicalización para llamar la atención. Efraín Quiñonez (2015) documenta que la población de ese territorio tenía una larga tradición de movilizaciones, ya que el poblado era sede de un ingenio azucarero y su población había desplegado diversas luchas sindicales en su historia. Adicionalmente el cura del lugar militaba en la teología de la liberación, contribuyendo a la formación de una conciencia crítica entre sus habitantes. La politización de la población irrumpía de manera más visible en las coyunturas electorales, momento cuando se exigía mayor inversión municipal y superación del rezado de servicios.

En la coyuntura de 1994 el conflicto irrumpe inicialmente en el contexto electoral de ese año; pero luego las luchas se reconfiguran y adquieren nuevos marcos de acción, con discursos municipalistas y autonomistas. En el curso de dos años desde 1994 hasta 1996, se realizaron diversas acciones colectivas dirigidas a presionar a los poderes ejecutivo y legislativo. Marchas, tomas de presidencia municipal y nueve huelgas de hambre que realizaron los líderes de la congregación Carlos A. Carrillo lograron finalmente derrumbar el obstáculo que años atrás había impedido la creación de nuevos municipios en el estado.

Al abrirse esa puerta otras demandas fueron expuestas, pero no todas lograron su objetivo. El autor registró un total de 21 localidades que aspiraban a su municipalización en el periodo, y únicamente cinco lo obtuvieron. Quiñonez hace visible la gramática autonómica de las luchas, así como la relevancia del parteaguas de 1994:

En Veracruz, pese a las demandas para la creación de nuevos municipios, no es muy frecuente que las luchas autonómicas de los pueblos puedan conquistar dichos anhelos; Carlos A. Carrillo es uno de los cinco que se ha creado en los últimos 20 años. Después del alzamiento zapatista de 1994 en el Estado de Chiapas, constituye el primero en que se inicia una lucha por su autonomía de Cosamaloapan, municipio del cual eran parte. En efecto, desde los primeros días de enero de 1994, los ciudadanos de la localidad plantean públicamente independizarse mediante una serie de protestas que incluyeron la toma del palacio municipal, huelgas de hambre, plantones; entre otro tipo de acciones con el fin de que las actores políticos atendieran sus peticiones de emancipación, toda vez que el ayuntamiento al que pertenecían no sólo los ignoraba sino que, además, no atendía las necesidades de la población. Iniciadas las primeras acciones de protesta, se abre un compás de espera de poco más de dos años hasta que las diferentes instancias implicadas en la solución del conflicto por la independencia de Carlos A. Carrillo, toman las decisiones con el propósito de crear un nuevo municipio en el Estado de Veracruz (Quiñonez, 2015:9).

El triunfo de Carlos A. Carrillo abre expectativas en otros actores que perciben la ocasión política que ha abierto el zapatismo. Los actores indígenas vieron una oportunidad también. La coyuntura 1994-2010 es particularmente relevante porque hace visible los históricos reclamos de los pueblos indígenas. Las luchas autonómicas y en particular el movimiento zapatista crearon un foco de atención al tema indígena; una opinión pública que estuvo atenta a las movilizaciones y a los reclamos indígenas. Los casos de los nuevos municipios de Uxpanapa, Tatahuicapan y Sochiapa se inscriben en esta particularidad histórica.

Favorecidos por la coyuntura, los colectivos indígenas aumentaron su voz e hicieron visibles sus reclamos modificando sus discursos, adecuándolo a la gramática de enunciación zapatista autonómica y emancipadora. Las comunidades, pueblos y

organizaciones indígenas fueron los actores más importantes, junto con ellos otras voces coadyuvaron a encauzar la aspiración de autogobierno, materializado en la creación de una nueva jurisdicción municipal, que fuera lo más cercana posible a su identidad étnica.

Sin embargo cada una de ellas se manifestó en su propia especificidad y, aunque las tres coincidían en el reclamo de un autogobierno, cada cual lo hizo desde su propia circunstancia.

Así, respecto a la lucha de Uxpanapa, éste era un territorio de reciente colonización con una composición pluriétnica habitado por población mayoritariamente chinanteca que había arribado a esa región dos décadas atrás por motivo del desplazamiento de población, expulsados por la construcción de la presa Cerro de Oro en Tuxtepec, Oaxaca, en la Cuenca del Papaloapan, que inició en 1974 y que tuvo como propósito proveer de agua a la presa Miguel Alemán. Durante el periodo de construcción (se inauguró en 1989, con el nombre Miguel de la Madrid) se relocalizó sin su consentimiento pleno a poco más de 20 mil chinantecos que vivían en sus territorios ancestrales reconocidos a través de 43 ejidos, en los municipios de Ojitlán, Usila y Chiltepec, Oaxaca. Los chinantecos fueron reacomodados en 110 ejidos, quedando la mayoría fuera de su territorio ancestral<sup>47</sup>.

José Velasco (1997) realiza un detallado recuento sobre los efectos del desplazamiento. Las consecuencias y la reconfiguración de los nuevos asentamientos fueron diversos, pero en el caso de la micro región de la selva del Uxpanapa conocida como Distrito del Drenaje<sup>48</sup> (en el que se instalaron 13 pueblos de reacomodo y 39 ejidos en el estado de Veracruz y que comprendía porciones de los territorios municipales de Jesús Carranza, Minatitlán, Coatzacoalcos y Las Choapas, y parte de los municipios de Matías Romero y Santa María Chimalapa, Oaxaca), el proceso de adaptación fue prolongado, doloroso; pero a la larga exitoso. La vocación de los pueblos indígenas a la

---

<sup>47</sup> Los ejidos se instalaron en la periferia de la presa Miguel de la Madrid, dentro de la entidad oaxaqueña. Se constituyeron 35 ejidos en los municipios de Ojitlán, Usila, Jalapa de Díaz, Tuxtepec, Santa María Jacaltepec y Soyaltepec. Otros fueron ubicados en 14 municipios de Veracruz. En los territorios de Jesús Carranza, Minatitlán, Coatzacoalcos y Las Choapas (y parte de los municipios de Matías Romero y Santa María Chimalapa, Oaxaca) se constituyó el Distrito de Drenaje Uxpanapa, con 13 pueblos de reacomodo y 39 ejidos. El resto, 36 ejidos, fueron trasladados a otros municipios de Veracruz (Velasco, 1997:134)

<sup>48</sup> En la década de los setenta se establecieron los “distritos de drenaje” en el marco de políticas públicas que tenían como propósito el desmonte de grandes extensiones para impulsar producción agrícola tecnificada y ganadería. Respecto al distrito de drenaje de Uxpanapa, Minerva Oropeza (1998) refiere que se creó mediante un decreto en 1974, con 260 mil hectáreas, distribuidos en los municipios veracruzanos de Jesús Carranza, Hidalgotitlán, Minatitlán y Las Choapas; además del municipio oaxaqueño de Santa María Chimalapa, en Oaxaca.

resiliencia era manifiesta. Pese a lo doloroso de la mutación que resultó por motivo del desplazamiento, sin embargo pudieron lograr volver a reconstituirse como un pueblo, y desde su morfología aspiraban al reconocimiento de su autogobierno como ayuntamiento, tal y como sus ancestros habían luchado siglos atrás en sus territorios de origen.

Velasco ha documentado en el Uxpanapa la formación de un nuevo pueblo y con ello la reconfiguración de la identidad chinanteca, dando nacimiento a una nueva, al identificar a “los otros” y a un “nosotros”, que se recreaba como chinanteca, en otro contexto, ligado a la semantización de un nuevo territorio, mediante diversos procesos identitarios tales como: la reconstrucción de los barrios; la reelaboración de las relaciones de parentesco; la reintegración de la familia y la reproducción cultural, manteniendo la continuidad de la lengua chinanteca; la organización ceremonial; la sacralización del territorio; la recreación de las mitologías; el gobierno indígena comunal; reelaboración de sus instituciones de justicia y las asambleas como órgano de decisión; entre otros, fueron los componentes vitales que les permitió reconstituir una nueva jurisdicción étnico-político-territorial, esto es una jurisdicción chinanteca en un territorio étnico. Esta significación étnico-político-territorial alentó a los chinantecos a luchar porque ese territorio con una identidad propia les fuera reconocido con el rango municipal. En este sentido observa el autor:

Ellos se reconocen como portadores de una cultura; se relacionan con un espacio geográfico que consideran su territorio por "mandato", semantizando los decretos presidenciales para darle un carácter de sacralidad al convertir el hecho histórico en principio mítico; marcan la diferencia con los otros, tanto con los miembros de otras etnias y mestizos, como al interior de ellos mismos, cuando se refieren a la procedencia de ex ejido y municipio; distinguen su posición histórica y demográfica frente a los que llegaron después; pero sobre todo, están construyendo una unidad por conciencia y voluntad en torno a un proyecto sociopolítico: separar el Distrito de Drenaje Uxpanapa de los municipios en que está comprendido, para constituir un municipio libre.” (Velasco, 1997:147).

Es por ello que uno de los puntos en el debate en el proceso de remunicipalización de los habitantes de esa micro región, era la disputa por el lugar en donde sería colocada la cabecera municipal. Esta disputa estaba planteada desde años atrás, pero fue la coyuntura

de 1994, los sentimientos de resistencia e indignación, pero también el miedo de las elites y de las autoridades del gobierno del estado a la expansión del levantamiento armado en el territorio veracruzano (colindante con Chiapas, por cierto), lo que puso las cosas a favor de los chinantecos, tanto para la ubicación de la cabecera, como la municipalización de la región. Esto ocurrió, no sin antes dar una batalla, movilizándose, con altos costos políticos, hasta colocar la decisión a su favor. Mauricio Guzmán (1999) da cuenta de la importancia de la coyuntura política zapatista para que las aspiraciones de autonomía y libre determinación de los chinantecos avanzaran:

A mediados de 1994 era perceptible la reactivación de las demandas de los diferentes grupos y facciones, cuya mayor coincidencia se centraba en la exigencia que hacían al gobierno del estado de Veracruz y a la federación, para que invirtiera en obras de infraestructura básicas (escuelas, hospitales y especialmente para que se pavimentara la carretera). A este carácter limitado de las demandas se añadía un tema hasta ese momento marginal: el reconocimiento de la autonomía municipal del valle de Uxpanapa. Sin lugar a dudas, 1994 fue un año coyuntural para la región, lo mismo que para toda la nación mexicana. El movimiento armado de los zapatistas en Chiapas, alentó el reavivamiento de la cuestión indígena en todo el país. Si bien en Uxpanapa era remota la posibilidad de la vía armada, y la información que llegaba sobre los acontecimientos en Chiapas hacían pasar a los indígenas de allá como irracionales y controlados por ‘gente extraña’, la situación de marginalidad y ciertos rumores de que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) había enviado al valle de Uxpanapa a sus representantes con la intención de dialogar e informar de su movimiento, no hicieron dudar al gobierno federal y estatal para que se adoptaran medidas para contrarrestar los posibles focos de disensión o mediatizarlos y canalizarlos a través de los ‘programas sociales’ y de las estructuras burocráticas campesinas e indígenas oficialistas (Guzmán 1999:42).

El temor que los chinantecos del Uxpanapa se “contaminaran” con la causa zapatista, fue una razón que aceleró la decisión gubernamental de hacer del Uxpanapa una nueva jurisdicción municipal. Guzmán (1999) pone de relieve la importancia de Juan Zambrano,

personaje central en el proceso, cuyo liderazgo fue decisivo para la consecución de la causa.

Uno de los rasgos hacia la configuración de un Movimiento Indígena Autónimo, fueron los cambios en la semántica de las luchas que pasaron del discurso campesinista a las reivindicaciones indígenas, el caso de Juan Zamora lo ilustra. En los años ochenta este líder desplegaba su lucha en una gramática campesinista, inicialmente militaba en la Central Nacional Campesina (CNC) pero posteriormente en 1990 se incorpora a la Unión General Obrera Campesina Popular la UGOCP, liderada por Margarito Montes Parra. Gozaba de respeto entre la población y entre la clase política y burocrática por su fuerte liderazgo que lograba movilizar a un significativo contingente, que exigía mejores condiciones de vida. Fue central que este líder incorporara la demanda de la creación del nuevo municipio de Uxpanapa desde una perspectiva de identidad.

Apoyado por esa nueva alianza, los chinantecos lograron entrevistarse con el presidente Carlos Salinas de Gortari, antes de 1994; pero nada se consiguió. En la coyuntura del levantamiento armado la familia Zamora es la que da el empuje para reactivar la lucha municipalista. En este contexto de efervescencias emancipadoras, en febrero de 1997 se celebra el “Foro Regional sobre Derechos Humanos y Ecología del Valle de Uxpanapa” espacio en el que se refrenda el reclamo de municipalización. Habiendo ganado liderazgo, Juan Zamora intenta de nuevo otra movilización para hacer visible el reclamo. Sobre este evento Guzmán relata:

El 12 de marzo Juan Zamora organiza un contingente y logra bloquear la carretera transístmica en el tramo donde se encuentra la entrada del valle. Exige la creación del municipio. El gobierno del estado envía a sus representantes para dialogar, pero se rompe la negociación. El grupo de Zamora decide realizar una marcha a la ciudad de México, en el trayecto toma las instalaciones de la hidroeléctrica Miguel Alemán. El 2 de mayo Juan Zamora es detenido junto con su hermano Marcos, acusados de privar de la libertad y agredir a funcionarios del gobierno estatal, portar armas ilegalmente y obstruir las vías de comunicación. Trece días después, el 15 de mayo, el Congreso local aprobó la conformación del municipio libre de Uxpanapa (Guzmán, 1999:62).

En realidad el decreto de creación ya se había publicado dos meses atrás, el 31 de enero (1997), pero había puesto la cabecera municipal en el campamento “La Laguna” habitada por mestizos. Pero en contra de esa nueva decisión que percibían colonialista, se opusieron los chinantecos, y por ello volvieron a marchar. Municipalizar el territorio, pero poniendo la cabecera en un poblado étnicamente identificado como no chinanteco, era percibido como una derrota. La marcha tuvo entonces un giro, ya no se pugnaba por un municipio a secas, sino ahora la lucha contenía el reclamo por instalar un “municipio chinanteco” con una cabecera chinanteca.

La decisión de que la cabecera se instalará en el campamento La Laguna respondía a los cánones de creación de nuevos municipios, en el que priva el criterio de raigambre europea, sobre todo española, de herencia colonial, de colocar las cabeceras en los lugares urbanizados. Este paradigma permanece vigente en la legislación mexicana y se ha profundizado en los últimos años al elevarse los criterios de población e infraestructura como requisitos para erigir un nuevo municipio.

Pero en la coyuntura 1994-2010 cuando la autonomía y la emancipación eran sentimientos que alentaban la radicalización de las luchas indígenas y sobre todo la legitimidad de las mismas, en ese momento histórico los chinantecos pensaban que no era aceptable, ni era moralmente válida, la subordinación a un gobierno mestizo, ya que los chinantecos constituían la mayoría de la población. Además que el Distrito de Drenaje había sido construido para reubicar a la población indígena desplazada. La demanda tenía una base moral incuestionable que era comprensible en la coyuntura autonómica zapatista con la legitimidad de los derechos de libre determinación indígena. Después de la marcha los hermanos Zamora obtuvieron su libertad y el Congreso local se vio compelido a modificar el decreto estableciendo que el campamento “poblado 10” conocido como “La Chinantla” fuera establecida como la cabecera del nuevo municipio.

La politización de la identidad marcó las luchas por nuevos municipios en el estado, la aspiración no se limitaba a la mera reivindicación municipalista, sino que se habían radicalizado su identidad: proponían una reorganización político-territorial en el estado que incorporara el reconocimiento a los pueblos indígenas.

Las movilizaciones indígenas en el estado irrumpían en distintos puntos, por lo que el Congreso del estado se sentía compelido a atender esas demandas, ante el temor de la expansión zapatista. Habiendo desahogado el caso de Uxpanapa el 31 de enero de

1997, inmediatamente después el Congreso se ocupó del caso de Tatahuicapan de Juárez, cuyo decreto fue publicado dos meses después el 20 de marzo de 1997. Lograr la creación de este nuevo municipio también estuvo precedido por una intensa lucha social con un fuerte contenido étnico, pero transitó por procesos diferentes. Alonso Osegueda (2005) ha documentado que la desigualdad en la distribución del poder y los recursos eran razones de peso que los habitantes de la parcialidad Tatahuicapan esgrimían como argumento al plasmar las vindicaciones para plantear su secesión.

El autor identifica problemas en la organización de la institución municipal en la entidad. Observa que de los recursos que llegan al municipio, los ayuntamientos concentran las obras y servicios en las cabeceras, en donde están asentados los poderes municipales. Como consecuencia, el resto de las parcialidades sufren exclusión y olvido. Adicionalmente en las cabeceras se concentran las elites económicas que reclaman más servicios a su favor ignorando las necesidades de las localidades rurales. La centralización económica va acompañada de una concentración del poder. En su perspectiva la lucha por la creación de nuevos municipios en Veracruz en el último lustro de los años noventa, da cuenta de viejos anhelos de libertad de localidades frente a las cabeceras municipales. De las razones destaca entre otros: a) la necesidad de representación política que tienen las comunidades que no se sienten incluidas en los municipios a los que pertenecen; b) los pocos recursos económicos que éstas reciben por parte de los ayuntamientos; c) la exclusión en la representación y toma de decisiones por motivo del centralismo de las cabeceras municipales; pero también una cierta dosis de racismo excluyendo a las unidades submunicipales del municipio con base en su identidad étnica.

En la lucha municipalista en Veracruz, algunas localidades argumentaron su reclamo de restitución de poderes municipales como un principio del ejercicio al derecho al autogobierno, tales fueron los casos de Tatahuicapan y Sochiapa. Ambas localidades habían sido Repúblicas de Indios, pero habían perdido su rango municipal en el siglo XIX (1880 y 1887, respectivamente), quedando subordinadas al municipio de Playa Vicente. Tatahuicapan consideraba tener derechos ancestrales para su remunicipalización. En la coyuntura zapatista este antecedente fue retomado por los jóvenes liderazgos de las localidades, quienes se articularon a las expresiones del movimiento indígena en el estado.

Aunque la demanda por la restitución de poderes municipales había sido planteada desde años atrás, irrumpe otra vez en 1994 cuando al calor del levantamiento armado en Chiapas realizan una serie de acciones políticas para visibilizar su exigencia autonomista municipalista. La coyuntura zapatista ampliaría su voz haciéndolos visibles. En la larga espera por la restitución de los poderes municipales, la coyuntura de 1994 abrió una luz en el camino.

Una primera acción contundente para decir aquí estamos, fue “la toma” de la presa Yuribia en octubre de 1994, cerrando las válvulas de distribución del agua. La toma movilizó varios simbolismos. En primer lugar hacía visible la resistencia indígena en un mes emblemático -en octubre- cuando se conmemoraba el rechazo a la invasión europea. El momento, articulado simbólicamente con la resistencia indígena movilizó los imaginarios fundacionales y los simbolismos alrededor del agua retenida en la presa.

En las representaciones ancestrales, el río se imaginaba como una gran serpiente de origen milenario: era la representación del “abuelo” primigenio. La resistencia en los pueblos evocaba al abuelo quien, decían, enviaba los mensajes para alentar a la movilización y recuperar el agua y el municipio; por ello la toma de la presa tuvo un fuerte impacto en la población local que de inmediato se sumó a la reivindicación municipalista. Años atrás la presa se había construido sin consulta a las comunidades; se les despojó del vital líquido para dar agua a las cabeceras mestizas. Y, el nombre de la presa “Yuridia”, recogía el nombre de la hija del ingeniero que construyó la presa, ignorando los propios simbolismos locales alrededor del vital líquido.

Eran muchos los agravios que movilizaban la resistencia. Respecto a la toma de la presa como estrategia para visibilizar la demanda de municipalización, María Elena Roca (2013) afirma lo siguiente: “Las acciones colectivas de los tatahuicapeños en esos primeros días de octubre [de 1994] — del 3 al 8— fueron la génesis de uno de los movimientos políticos más trascendentes de la historia moderna del sur de Veracruz, el cual duró dos años y medio, hasta el 21 de marzo de 1997, día en que se celebraron los festejos oficiales de la municipalización de Tatahuicapan.” (Roca, 2013:1).

Para conseguirlo la comunidad usó políticamente su pertenencia al movimiento indígena. Su adhesión al zapatismo fue explícita y lo hizo visible como una herramienta de lucha y posicionamiento. La presencia del ejército en las comunidades de la Sierra de Santa Marta era un indicador que presumía que el gobierno sospechaba que podrían tener

vínculos con la guerrilla chiapaneca (Roca, 2013:219). La demanda de remunicipalización estuvo discursivamente apoyada en argumentos sustentados en lo signado en los Acuerdos de San Andrés (1996), reclamando “el derecho a la remunicipalización” es decir a la restitución de su rango de municipio, como un derecho al autogobierno reconocido.

Esta demanda contó en su momento con el apoyo de organismos civiles y de las organizaciones abiertamente adherentes al zapatismo, haciéndole ganar mayor visibilidad y legitimidad a sus propuestas. La crónica de la remunicipalización de Tatahuicapan realizada por Osegueda (2005) destaca la importancia que tuvo la movilización social para lograr que le fueran restituidos sus poderes municipales.

Es importante mencionar que Tatahuicapan hacía parte de una subregión cafetalera de importancia económica en la región nahua de Pajapan en donde además se desarrollaban experiencias de aprovechamiento forestal alternativo (Velázquez, 2001); por lo que la sociedad civil de esta región habían desarrollado una experiencia de autogestión y una conciencia crítica sobre los eventos que se protagonizaban en Chiapas y en el país. Su participación como productores los articulaba con movimientos sociales alternativos.

Fueron abundantes los espacios en donde la demanda a favor de la remunicipalización de Tatahuicapan fue respaldada. Por ejemplo en el marco de cuatro encuentros regionales que fueron celebrados en Tatahuicapan, Coyutla, Texcatepec y Tequila, así como un Encuentro estatal, en febrero de 1997, en la ciudad de Xalapa, en donde se hizo eco a la lucha municipalista situada en un discurso autonómico y emancipador. Un evento importante fue el celebrado por el Frente Popular de Organizaciones del Sureste de Veracruz (FREPOSEV); la Unión Campesina Democrática (UCD); la Unión Campesina Zapatista (UCZ) y el Comité de Defensa Campesino de la Sierra de Huayacocotla (que en ese tiempo habían conquistado el ayuntamiento de Texcatepec); la Organización Campesina Independiente de la Sierra de Zongolica (OCISZ); y el Comité de Derechos Humanos de la Sierra del Totonacapan, se manifestaron a su favor. Por la fuerza política de esas concentraciones, el impacto mediático trascendía los espacios locales. Estos eventos alcanzaron notoriedad porque fueron más allá de las preocupaciones de la demanda concreta y lograron fomentar la reflexión sobre los derechos de libre determinación y autonomía indígena; el poder local

y los derechos comunitarios. Todos estos vínculos y argumentación política pusieron a la sociedad movilizadas a favor de la remunicipalización de Tatahuicapan.

Visto en una línea de tiempo, Tatahuicapan fue cambiando su discurso y alianzas. Antes de 1994 había intentado vincularse con partidos políticos de oposición para canalizar su demanda de constituirse “como un municipio libre” y mejorar su posición política; pero no obtuvo resultados. La pesadumbre de exclusión política también fue un factor que los movilizó. En este sentido Roca puntualiza: “El sentimiento de no tener representación política en los procesos electorales estuvo presente en el imaginario colectivo, sobre todo en 1991, fecha en la cual surgió la idea de luchar por independizarse de Mecayapan; en un contexto político en el cual empezó a manifestarse una mayor oferta partidista y al mismo tiempo había un descontento por los partidos políticos.” (Roca, 2013:3).

Después de 1994 la gramática de su lucha cambió, arropándose en un discurso de reclamo de libre determinación, apelaba a un pasado histórico de dominación y recuperaba la memoria como un recurso político emancipador, desempolvando imágenes de su memoria ancestral, revitalizando la figura de sus héroes libertarios, rememorando luchas de resistencia de sus antepasados. La radicalización de Tatahuicapan aunada a sus articulaciones políticas con las organizaciones estatales y nacionales, lo visibilizaba como un actor que iba más allá de los límites políticos convencionales, esto fue particularmente visible cuando los liderazgos comenzaron a modificar su reclamo pasando de municipio libre a municipio autónomo.

La influencia del movimiento de Chiapas se reflejó de diversas maneras en las movilizaciones de los tatahuicapeños, de manera específica en que cambiaron el tipo de peticiones. En un primer momento sus planteamientos eran incluso semejantes al de los rebeldes chiapanecos, buscaban el ser municipio autónomo, sin las injerencias del Estado mexicano; posteriormente, el gobierno del estado negoció con ellos su municipalización, en los términos que establece el sistema político. (Roca, 2013:2).

Una nota periodística publicada el 11 de mayo de 1995 da cuenta de estos cambios en la resignificación de sus discursos y luchas. La declaratorias de gobiernos indígenas

paralelos al constituir una “Asamblea Popular de Gobierno”, y la reivindicación de la asamblea como órgano de gobierno, hace visible esas transformaciones. Ir más allá de la democracia electoral y recuperar prácticas colectivas y ancestrales de organización social eran propuestas que ya estaban presentes en el año 1995. Roca (2013) documentó:

...en el momento que surgieron dichas organizaciones [alternativas, de la sociedad civil] la gente participaba en la asamblea popular, permeando un sentido democrático que se oponía a los mecanismos corporativos y clientelistas de las organizaciones adherentes al PRI. Además se encontraban articuladas al barrio tradicional indígena que está formado por redes de parentesco, estructura fundamentalmente familiar, en igual forma al pensamiento prehispánico que tenía como sustento lo comunitario, que de manera dispersa y fragmentada perdura en las comunidades indígenas del país, es el caso del tequio, trabajo conjunto para resolver los problemas colectivos como un camino, igual que para asuntos particulares como la construcción de una casa. (Roca, 2013:285).

La fuerza organizativa y las varias estrategias políticas que desplegaron, generó tal presión política que finalmente condujo a que el Congreso local emitiera el decreto por el que Tatahuicapan de Juárez fuera erigido como municipio en marzo de 1997 (Osegueda, 2005). El desenlace final no favoreció, sin embargo, las propuestas de reconocimiento de un municipio indígena. Los poderes legislativo y ejecutivo ignoraron el sentido autonómico de sus luchas y los nuevos significados que pretendía imprimírsele a la institución municipal: como municipio indígena y municipio autónomo. El triunfo fue parcial, el reconocimiento se limitó a ser erigidos como municipio libre, sin que su sistema de autoridades propias y su sistema normativo de elección de autoridades fueran reconocidas.

Por otro lado, el pueblo de Santiago Sochiapan en la zona del bajo Papaloapan, pugnaba también por la municipalización de su territorio, asumiéndose como un “municipio indígena”. Igual que Tatahuicapan, la congregación Santiago Sochiapan había tenido el rango de República de Indios, por lo que también demandaba su remunicipalización. Pero, la creación de este nuevo municipio se vio envuelto en múltiples paradojas. Claudia Tomic (2006) quien ha estudiado este proceso, observa sus contradicciones. En su perspectiva, fueron los jóvenes de la localidad los que impulsaron

la remunicipalización, pero no para reconocer el gobierno comunal indígena –como había ocurrido en Totonicapan-, sino para deshacerse de él y constituir “nuevas formas de gobierno indígena” municipal, más acordes a sus intereses, ligados a los partidos políticos.

Al nacer el nuevo siglo XXI, Sochiapa mantenía vigentes antiguas formas de autoridad y la institución del sistema de cargos era reconocido por la cabecera municipal como el cuerpo de autoridades de la agencia municipal. Estaba integrado por campesinos, sostenidos por el sistema de prestigio, que integraba a través de la figura de un “consejo de ancianos”, sin embargo el sentido de comunidad en Sochiapa era muy restrictivo y no incorporaba a todos los que vivían en la comunidad; como por ejemplo a los avecindados. Únicamente incluía a los miembros del grupo, legitimados por la historia y la tradición.

Tomic (2003) observa que el cuerpo de autoridades “los principales”, habían conducido a Sochiapa como una comunidad cerrada que mediante una organización gerontocrática impedía la participación de los jóvenes. Se oponía a la economía de mercado y tenía tendencia a la endogamia comunitaria. Aunque la configuración de los habitantes de la comunidad era pluriétnica, los migrantes mixes o chinantecos que llegaron a avecindarse en distintas épocas, no eran considerados como miembros de ella. La primera generación de los migrantes tuvo que asentarse en lugares apartados del pueblo, sin tener voz ni voto en la asamblea general o en la asamblea ejidal.

A diferencia de Tatahuicapan la lucha por la municipalización en Sochiapa, no fue encabezada por las autoridades tradicionales, en realidad éstas no se movilizaron por la restitución de sus poderes municipales, sino que fueron los jóvenes hijos y nietos que vivían en la cabecera municipal -y que habían abandonado la actividad campesina, como estilo de vida- los principales demandantes. Los jóvenes participaban políticamente en alianza con la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), que tenía fuerte presencia en la región. Por motivo de estos vínculos Tomic (2003) advierte un proceso de “zapotequización” de las luchas indígenas que se protagonizaban en las calles con lenguajes contestatarios, que igual impugnaban al Estado reclamando derechos indígenas; al mismo tiempo que se adherían al zapatismo; que denunciaban a los ganaderos en un lenguaje clasista; pero que también reclamaban democracia e inclusión a las autoridades de la comunidad.

José Agüero (2001) refiere que el movimiento de los jóvenes surgió en el año 2000, conformado por pobladores indígenas zapotecas, chinantecas y mixes, en el sur del municipio de Playa Vicente. Los líderes de Sochiapan mantenían lazos con organizaciones zapoteco-chinanteco con influencia en los estados de Veracruz y Oaxaca. Estos jóvenes ya se habían manifestado desde 1994, cuando tomaron las instalaciones del entonces Instituto Nacional Indigenista, demandando recursos productivos, proyectos de infraestructura y apoyos para la producción agrícola, obteniendo como resultado el control del Fondo Regional que era una política pública de esa institución. Asumieron también otras prácticas y discursos políticos y se sumaron al naciente movimiento indígena en Veracruz. La efervescencia del zapatismo creó condiciones favorables para que este movimiento étnico fuera difundido por los medios de comunicación, sobre todo cuando estos jóvenes asistían a Chiapas en solidaridad con los rebeldes y publicitaban estos vínculos para generar temor en la población y la clase política y poner esta situación a su favor para mejorar condiciones de negociación.

En la prensa nacional y estatal, las demandas de Sochiapan fueron seguidas con atención por sus reclamos que lo vinculaban con el zapatismo; aunque no se comprobaron nexos con la dirigencia zapatista. Más bien, coadyuvaron a favor de los jóvenes las organizaciones no gubernamentales que promovían la defensa de los derechos humanos. Arropados en la sociedad civil movilizada en apoyo a las luchas indígenas nacionales y de apoyo al zapatismo, los jóvenes encontraron eco en la sociedad, en un contexto favorable para impulsar la demanda de remunicipalización.

En la perspectiva de Tomic (2006) los nuevos líderes emplearon de manera estratégica un lenguaje de reivindicación étnica para interactuar con actores que se desenvolvían en distintos escenarios. En primer lugar tomaron distancia del enfoque campesinista y de la lucha agraria, haciendo suya la reivindicación de derechos étnicos; ésta se convirtió en una de las estrategias más exitosas. Para lograr visibilidad política el grupo promotor realizó acciones de fuerza que antes, en 1994, les había dejado a su favor algunos proyectos obteniendo los recursos de los Fondos Regionales. Para lograr avances en la demanda de remunicipalización, en el año 2000 declaró la creación de un “municipio autónomo de facto”; reclamando la creación de un “municipio indígena autónomo”, estableciendo un gobierno paralelo. Un diario nacional reportó así el evento:

...60 comunidades de indígenas chinantecos del sur de Veracruz se proclaman municipio autónomo y nombraron Alcalde, Síndicos y regidores independizándose del municipio de Playa Vicente, sin trámite previo ante la Legislatura Local. Al respecto el Secretario del Gobierno estatal; afirmó que la acción de los Chinantecos ‘no tiene validez ni reconocimiento jurídico’ pues carece de la autorización de esta Legislatura. Ramos Vicarte, también Secretario, apuntó que varias congregaciones aspiran a tener la categoría de Ayuntamiento, entre ellas Tamapache y el Potrero del Llano, municipio de Alamo; Piedras Negras, San Rafael, perteneciente a Martínez de la Torre, y Cempoala de Úrsulo Galván. (La Jornada, 28 de diciembre de 2000).<sup>49</sup>

En este contexto, el gobernador del estado Miguel Alemán solía negar que Veracruz se estuviera “chiapanquizando” y desdeñó el hecho que detrás de Sochiapa otras localidades reclamaron constituirse como nuevos municipios; además que hubo algunas que amenazaron con replicar el ejemplo de Sochiapa. Una crónica periodística lo reseña:

A raíz de que la región de Sochiapam se proclamó municipio autónomo, y que Ayahualulco manifestó también su intención de hacer lo propio. [El gobernador] Dijo que el reclamo de las 67 comunidades indígenas de Sochiapa ‘tiene derecho pero no razón’, agregó que esta situación tiene trasfondo político debido a que el PAN ganó las elecciones en ese lugar en 1997, pero el pasado 3 de septiembre perdió la alcaldía. La fiebre de municipios autónomos en Veracruz debe analizarse con tiempo y profundidad porque se regula por la propia Constitución política [dijo]. Mientras tanto, los pobladores de este ayuntamiento autónomo, rechazan la supuesta existencia de grupos armados y a la vez aclaran que no tiene vínculos con el EZLN. No obstante, Andrés Cano Martínez, ungido como primer alcalde del municipio autónomo [como ayuntamiento paralelo] al desligarse de Playa Vicente, advirtió que los campesinos podrían armarse con palos y machetes para repelar el posible ingreso de la fuerza pública tras la amenaza del subsecretario de seguridad Pública, Alejandro Montano, para restablecer la gobernabilidad. La Congregación de Sochiapa que fue declarada municipio autónomo indígena por

---

<sup>49</sup> “Indígenas chinantecos proclaman a Sochiapa municipio autónomo”, La Jornada, 28 de diciembre de 2000.

las etnias chinanteca, zapoteca, mixe y nahua, vive en constante tensión por la declaración del subsecretario. [Lo que] ha hecho que los habitantes formen cuadrillas de vigilancia para alertar a los compas de alguna entrada de la policía. En Santiago Sochiapa tienen acceso los periodistas y toda la gente, menos el alcalde de Playa Vicente, Samuel Varo y los agentes policiacos y soldados. ‘Desde la época virreinal, Sochiapa fue municipio formal, pero en 1937 fue anexado a Playa Vicente y comenzó el olvido, nos morimos de hambre y enfermedades y las autoridades municipales ni siquiera voltean a vernos’. Lamentaron que el gobernador Miguel Alemán ‘envíe armas y policías a reprimir cuando se le pide pan y oportunidades para salir de la pobreza’, dijeron<sup>50</sup>.

Aunque las autoridades del estado desmentían la posibilidad de relación entre las luchas autonómicas municipalistas en el estado con el movimiento armado en Chiapas, el vínculo sí existía, pero ésta era fundamentalmente simbólico, eran las representaciones emancipadoras y autonómicas que se habían expandido por el país las que habían movilizado los sentimientos de autogobierno y de restitución de sus poderes municipales. No obstante, es probable que quizá algunos actores locales de estos movimientos pudieron asistir a Chiapas en las múltiples movilizaciones o bien se incorporaron en algunas de las organizaciones de apoyo al EZLN.

Pero las cosas en lo local se complejizaban para los jóvenes activistas, ya que no gozaban del apoyo de las autoridades tradicionales de su propia comunidad en la lucha por la municipalización. En esta soledad y falta de legitimidad, su fuerza se vulneraba. En su proceso de radicalización los jóvenes secuestraron a algunos ganaderos; al manifestarse de manera violenta el movimiento fue reprimido, dando fin al fugaz municipio autónomo de facto. El relato de C. Tomic (2006) es ilustrador:

Mientras todo ello ocurría, otros actores intervenían. Las autoridades tradicionales de Santiago no apoyaban a los jóvenes. Los ganaderos afiliados al PRI hicieron alianza con los tradicionalistas, mientras que la asociación de ganaderos ‘del PAN’ (una escisión del PRI), abogaban a favor de los jóvenes. Otras solidaridades étnicas se movilaron a favor del ‘movimiento independentista’. Los habitantes de Sochiapan

---

<sup>50</sup> “Rechaza el gobernador Miguel Alemán que Veracruz se esté ‘chiapanizando’”, La Jornada, 12 de enero de 2001.

debatían sobre el diseño del ayuntamiento que debía de construirse. El nuevo municipio, se pensaba, debería de retomar ‘los usos y las costumbres’ como procedimiento para la elección de las autoridades del nuevo municipio. Pero mientras esto se discutía, el movimiento se debilitaba (Tomic, 2006:158).

Promesas, presiones y encarcelamiento habían dejado un movimiento débil. El balance de Tomic es que: “Finalmente, el 31 de diciembre de 2003, el Congreso del estado de Veracruz accedió a la creación del nuevo Municipio; al parecer más por negociaciones políticas de alto nivel que por las presiones locales” (Tomic, 2006:159). Yo agregaría que fue también por el miedo a la “chiapanequización” o expansión del conflicto armado que estaba presente en el imaginario social en la coyuntura zapatista.

Al final, la negociación del nuevo municipio se dio con actores frágiles y no fue en sentido estricto, un acto de restitución de los poderes al pueblo de Santiago y tampoco el reconocimiento del gobierno propio de un territorio étnico, ya que la demarcación del nuevo municipio tuvo una extensión menor y no incluyó a poblados importantes como El Nigromante, Ixcatlán y Abasolo del Valle; que en el pasado habían formado parte de la antigua jurisdicción del pueblo. De igual forma, con el arribo del nuevo municipio, la institucionalidad del sistema de cargos como cuerpo de autoridad y la “elección por usos y costumbres” de los mismos, fue desplazada por el nuevo cuerpo del ayuntamiento municipal, propios del Municipio Libre; incorporando la forma de elección de la autoridad municipal por la vía de los partidos políticos. En suma, si bien se ganó con la restitución de los poderes municipales de Sochiapan, se perdió en autonomía, toda vez que se favoreció la intervención de nuevos actores políticos.

La misma fecha en que se crea el municipio de Santiago Sochiapan, en el decreto también se erige a la congregación San Rafael como nuevo municipio; ambos fueron creados el 15 de diciembre de 2003. Este doble decreto trató de justificar a la municipalización de San Rafael, un poblado mestizo que apelaba a “sus ancestros franceses” para marcar la diferencia. Al juntarlos en el decreto se aprovechó la coyuntura ya que en el imaginario colectivo había un cierto consenso a favor de los municipios indígenas, pero no se justificaba la creación de nuevos municipios mestizos.

Por eso una estrategia adicional fue politizar la identidad de origen francés de sus habitantes. San Rafael, sin ser municipio indígena, recurre al reclamo de la identidad

como discurso políticamente correcto para lograr el rango municipal. Se aprovechan de la “inercia” de la remunicipalización emancipadora y autonomista que se vivía en el estado, para crear un nuevo municipio que no estaba de manera visible en la agenda política de las luchas por la remunicipalización.

San Rafael se separó del municipio Martínez de la Torre, no se movilizó de manera beligerante y tampoco recurrió a la gramática emancipadora y autonómica, aunque sí usó el discurso de identidad para justificar su escisión. Al plantear su demanda argumentó diferencia cultural con su cabecera, ya que sus antecesores, afirmaron, tenían un origen francés. En su relato fundacional que además es recordado en un “museo de la memoria” en el poblado, refieren que el 24 de abril de 1833 los primeros colonos en su mayoría procedentes de Dijón (en el actual departamento de Cote-d’Or y de Champitt), se embarcaron desde Francia llegando a México asentándose en las tierras que ocupaba el poblado San Rafael. En su discurso afirman que la genealogía francesa se guardaba con celo, como una herencia que deseaba heredarse a las nuevas generaciones. Además, se decía, el poblado es cuna de una cultura culinaria vendiendo productos que buscan su denominación de “origen francés”.

En su discurso, los de San Rafael se asumían como descendientes de esos ancestros que lo fundaron y por esa razón reclamaban su separación. La identidad de esta comunidad se había refrendado en las últimas décadas y desde 1986 San Rafael se hermanó con Champlitte por lo que el gobierno de esa comunidad francesa se hace cargo de enviar una maestra a enseñar el idioma y la cultura francesa<sup>51</sup>.

El poblado San Rafael se erigió como municipio en medio de una polémica dentro del Congreso Local, con una votación dividida: 33 votos a favor (27 del PRI; uno del Partido del Trabajo (PT) y uno del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), uno de Convergencia y tres del PRD; con tres abstenciones del PAN y uno del PRD, y ocho del PAN en contra. Después de un acalorado debate, la mayoría votó por elevar a San Rafael a rango municipal.

El motivo del debate era que en la perspectiva de los diputados opositores, San Rafael no cumplía con todos los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Municipio Libre, además, consideraron que la decisión había sido precipitada ya que el cabildo en

---

<sup>51</sup> “San Rafael Veracruz”, Wikipedia. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/San\\_Rafael\\_\(Veracruz\)](https://es.wikipedia.org/wiki/San_Rafael_(Veracruz)). Consultado en agosto de 2012.

pleno del ayuntamiento de Martínez de la Torre, se quejaba que se estaba violentando su derecho a ser consultado y dar su aprobación. Adicionalmente, 43 comunidades que habían quedado incluidas dentro de la nueva jurisdicción se oponían a ser incorporadas y entregaron sendas cartas al Congreso manifestando su rechazo a separarse de Martínez de la Torre.

La oposición de los legisladores del PAN se debía a que en su perspectiva, la creación de este nuevo municipio no se justificaba, y reclamaba al poder ejecutivo que la remunicipalización la había convertido en “una moda sexenal”<sup>52</sup>. Pese a estos cuestionamientos San Rafael recibió sus poderes municipales en un decreto en dupla junto con el que municipalizó a Sochiapa.

Pero el debate no terminó allí. Por inconsistencias en el proceso, el 10 de febrero de 2004 el síndico del Ayuntamiento de Martínez de la Torre promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que demandó a la legislatura del Congreso del estado de Veracruz; al gobernador constitucional del estado; al C. director de la Gaceta Oficial del gobierno del estado y al Consejo Municipal de San Rafael, en el que se reclama el acto de autoridad consistente en haber aprobado el decreto que erige al nuevo municipio (SCJN, 2004). En la demanda se señaló como antecedentes, que en la sesión del 20 de agosto de 2002 el cabildo del ayuntamiento de Martínez de la Torre solicitó información adicional para poder emitir una posición respecto a la propuesta de municipalización de la congregación de San Rafael. Al haber recibido la información sobre las localidades que integrarían al municipio, el cabildo se dirigió a recabar la opinión de los agentes, subagentes, y jefes de manzana de las localidades que serían fragmentadas. Por escrito, éstas expresaron su negativa y las razones de su decisión. Asimismo, después de sucesivas reuniones, el 29 de octubre de 2002 el Ayuntamiento de Martínez de la Torre comunicó al Congreso Local, “su oposición rotunda a la división del municipio” (SCJN, 2004:6). Respecto a los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, destacan los siguientes:

El actor considera que el precepto transcrito es violatorio del artículo 115 de la Constitución Federal porque este último no permite la creación de nuevos municipios. Su cuarto párrafo señala únicamente que las legislaturas locales

---

<sup>52</sup> “Aprueban la creación de dos municipios en Veracruz”, en El Universalmx, 16 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/51777.html>. Consultado en marzo de 2013.

pueden suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por causas graves que la ley prevenga, siempre que sus miembros hayan tenido oportunidad de hacer alegatos y de rendir pruebas, pero de ningún modo prescribe la creación de nuevos municipios y menos que éstos puedan desprenderse de uno constituido, debilitando la división territorial existente. Si el proceso que se sigue para tal creación no es adecuado, se rompe con la autonomía municipal garantizada en la Constitución Federal.

El artículo 116 de la Constitución Federal tampoco permite a las legislaturas locales la creación de nuevos municipios, de modo que, en el caso, la Legislatura del Estado de Veracruz se ha excedido de sus atribuciones, quebrantando el artículo 41 constitucional, que prescribe que el pueblo ejerce su soberanía mediante los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y por las particulares de los estados, las cuales no pueden contravenir en ningún caso el pacto federal.

Además, el artículo 133 de la Carta Magna establece que la Constitución es la ley suprema de la unión, de modo que, cualquier norma inferior que la contravenga, debe ser declarada inválida.

(...)

El actor subraya que la garantía de audiencia derivada del artículo 14, como garantía asociada a la seguridad jurídica, obliga a las autoridades a adoptar una conducta activa consistente en realizar todos y cada uno de los actos que tiendan a la observancia de las exigencias específicas que el derecho de audiencia contiene, y dicha garantía constitucional fue violada por las demandadas porque la opinión del Ayuntamiento y de los representantes ciudadanos fue negativa. El Gobernador del Estado, al tener conocimiento de la opinión del Ayuntamiento de Martínez de la Torre, debió solidarizarse con la voluntad del pueblo, cumpliendo y haciendo cumplir la Constitución Federal, la Local y la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado; de haberlo hecho, se hubiera opuesto a la promulgación y publicación del Decreto en cuestión y, al no hacerlo, viola el artículo 128 de la Constitución Federal. El Decreto emerge en conjunto de un

procedimiento amañado y turbio, carece de fundamentación y motivación, no se adecua a las hipótesis de los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, violentando los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 115, 128 y 133 de la Constitución Federal. (SCJN, 2004:12-16).

El once de febrero de 2004 el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo aceptando recibir la controversia constitucional a la que le correspondió el número 11/2004 y por razón de turno se designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del procedimiento. Un día después, el Ministro Instructor tuvo por admitida la demanda de controversia y ordenó emplazar a las autoridades demandadas y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera. Las partes aportaron y se defendieron. Es importante recuperar lo dicho por el Procurador, ya que en lo general, lo expuesto por él, fue el sentido que tuvo el resolutivo del Tribunal:

...el Procurador concluye que está constitucionalmente justificado que las Legislaturas locales creen nuevos municipios, puesto que, si bien los artículos 115 y 116 de la Carta Magna no disponen esta facultad expresamente a favor de los Congresos locales, los artículos 40 y 41 constitucionales establecen que los estados son autónomos respecto de su régimen interior, y el 124 que las atribuciones que no estén expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Estos preceptos permiten afirmar que el artículo 33, fracción XI, inciso b), de la Constitución de Veracruz no vulnera el 115 de la Constitución Federal al concederle atribuciones al congreso local para crear municipios. En apoyo a lo anterior cita la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte que lleva por rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS”<sup>53</sup>. Esta tesis afirma en esencia que los órdenes municipales guardan nexos jurídicos indisolubles con los poderes de los estados, los cuales impiden considerar a los municipios como un orden independiente del

---

<sup>53</sup> El énfasis, en el original.

local, nexos entre los que se cuentan la posibilidad de crear, suspender o desaparecer municipios y ayuntamientos. (SCJN, 2004:32).

(...)

El Procurador puntualiza que la necesidad de tener en cuenta la opinión de los municipios interesados no obliga al Gobernador a coincidir con la misma, ni al Congreso local a emitir su resolución final de acuerdo con ellos. En consecuencia, disiente con la afirmación del actor según la cual el Gobernador habría violado el artículo 128 de la Constitución Federal. (SCJN, 2004:34).

(...)

En lo referente a los requisitos enumerados en el artículo 6, señala que aquel según el cual el municipio que se pretende crear debe tener una población mayor a 25,000 habitantes fue satisfecho, ya que la cifra fue constatada mediante la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre la base de un censo previamente realizado. El requisito de que la entidad tenga a su disposición los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración pública municipal también se cumple, pues la existencia de tales recursos es constatada mediante información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado a petición del Presidente de la Comisión Permanente de Gobernación; en la misma consta la facturación por concepto de impuesto predial para el ejercicio fiscal correspondiente a las localidades incluidas en el proyecto.. (SCJN, 2004:35)

Después de recabadas las pruebas ofrecidas por las partes y presentados los alegatos, el 20 de septiembre de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) convalidó, por siete votos contra dos, la creación del municipio libre de San Rafael, Veracruz. La Suprema Corte concluyó en que “son infundados” varios de los planteamientos señalados por el Ayuntamiento de Martínez de La Torre, de tal forma que “por lo expuesto y fundado” se resuelve que “es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional”, ratificando como válida la creación del nuevo municipio.

Sin embargo, esta decisión, no gozó del consenso de todos los ministros de la Corte. Una nota periodística realizó la reseña de esa decisión, haciendo evidente las distintas posiciones de los ministros sobre el tema que se discutía dando cuenta que en su debate entran en juego diversos intereses:

“(…) a pesar de que el cabildo en pleno de Martínez de la Torre -demarcación que sufrirá la división del territorio- votó en contra de la decisión mayoritaria del Congreso de esa entidad. El máximo tribunal consideró que por tratarse de un acto de los diputados locales, éstos no tenían la obligación de "fundar y motivar" las razones para crear un nuevo ayuntamiento. El ministro Genaro Góngora Pimentel se opuso abiertamente a la división de Martínez de la Torre y convocó a sus compañeros del pleno a ‘tomar con seriedad’ estos asuntos; incluso, consideró que fraccionar Martínez de la Torre corresponde a razones ‘políticas’, porque de los cuatro requisitos previstos en la Constitución veracruzana para crear un nuevo ente municipal, sólo se cumplió con el que fija un mínimo de 25 mil habitantes. En el decreto de creación del municipio libre de San Rafael, añadió Góngora, no se demuestra que existan los recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades del nuevo ayuntamiento; tampoco se demuestra que la cabecera municipal cuente con los locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, como tampoco con las reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población. ‘Creo que estar en favor de crear más municipios, pensando que vamos a ayudar a las comunidades, es falso. No vamos a avanzar’, señaló. ‘Hay que actuar de manera responsable; hay muchos municipios en Veracruz que no cumplen su objetivo de prestar los servicios más elementales; la creación de municipios no resuelve las cosas’, indicó. También llamó la atención en el sentido de que el cabildo en pleno de Martínez de la Torre se manifestó en su momento contrario a la división de su territorio, pero que finalmente la mayoría priísta en el Congreso decidió aprobar el acuerdo 598, que oficializa la creación del municipio libre.’ ‘¿De qué sirve escuchar a las personas si no se les va a tomar en cuenta?’”, dijo el ex presidente de la Corte en su última intervención en la sesión pública, con la que intentó convencer a sus compañeros, que el Congreso de Veracruz no había cumplido con la garantía de audiencia.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> “Oposición del ministro Góngora; ‘hay motivos políticos’. Aprueba la Corte dividir el municipio de Martínez de la Torre, Veracruz”, La Jornada, 21 de septiembre de 2005.

Habiendo transcurrido ya una década desde que Veracruz erigió a los últimos nuevos municipios, el debate del caso San Rafael dejó un sabor desagradable sobre las causas de municipalización de poblados, por la politización partidaria que los acompañó. Y es que la puja por un nuevo municipio contiene inevitablemente luchas de poder; en su búsqueda ocurre regularmente una disputa, debilita al municipio del que se desprende y en consecuencia a las elites económicas y políticas, y a veces las localidades se articulan con el partido opositor para hacer contrapoder local.

Por todas estas contradicciones que estuvieron presentes en el proceso de remunicipalización, este tema en Veracruz se enfrenta a desafíos. En octubre de 2010 casi al final de su periodo, el gobernador Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) propuso la creación de tres municipios (Piedras Negras; Plan de Ayala y Temapache) pero fue tal el rechazo, que la iniciativa no logró concitar el apoyo político mínimo, ni de su propio partido, en el Congreso del estado para presentar la propuesta. Fue un momento que hizo visible que en la clase política veracruzana se carece de consenso para aumentar la maya municipal, por los intereses políticos que tal decisión acompaña<sup>55</sup>.

Pese a las condiciones adversas ya que los tiempos políticos han cambiado, la demanda por la municipalización continúa y de vez en vez los medios ventilan alguna solicitud. Luchas locales indígenas en el estado mantienen firme algunas reivindicaciones y se movilizan para hacer visible su reclamo; incluso algunos continúan declarándose como municipios autónomos de facto para ganar visibilidad. Este es el caso de comunidades que aspiran a separarse del municipio de Papantla y formar uno nuevo, para ello han constituido el “Comité promotor del Movimiento ciudadano Serafín Olarte”. Las razones de su lucha, afirman es porque: “siempre han sido ignorados y burlados por los gobiernos municipales, estatales y federales.”<sup>56</sup>. Pero esta lucha que se plantea en el año 2010, justo cuando el “ciclo de la remunicipalización” que aquí se estudia se va cerrando, esas declaraciones ya no tienen respuesta política, ni gozan del apoyo de un movimiento

---

<sup>55</sup> “Busca Veracruz nombrar nuevos municipios”, 30 de octubre de 2010, Diario Milenio. Disponible en: <http://www.nssoaxaca.com/nacional/126-estados/52529-busca-veracruz-nombrar-nuevos-municipios?format=pdf>. Consultado en febrero de 2013. “Hacer más municipios no reduce la pobreza; sólo complica y reparte la deuda: diputado”, Diario La Jornada Veracruz, 9 de diciembre de 2013. Disponible [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=131209\\_055457\\_243](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=131209_055457_243). Consultado en febrero de 2013.

<sup>56</sup> “A consulta municipio autónomo”, 1 de noviembre de 2010, en Periódico El Volador Kgosni. Prensa popular de Totonacapan y La Huasteca, núm. 67, Papantla Veracruz. Red Unidos por los Derechos Humanos.

indígena en Veracruz, ahora (2016) inexistente; ni hace eco con los discursos zapatistas, que ahora resultan lejanos. Tampoco tiene apoyo de la sociedad civil organizada y menos aún encuentra adhesión de los actores políticos gubernamentales. Situación distinta a la que recibieron los procesos de municipalización años atrás. Las cosas han cambiado y la coyuntura a favor de la remunicipalización parece estar agotada.

Concluyendo, todo parece indicar que el contexto autonomista emancipador que se creó en el periodo 1994-2010 ya no alcanzó a dar cobertura a las nuevas demandas, pese a ello, el reclamo se mantiene y crece. Pero ninguna decisión es definitiva. Como también se da cuenta en esta investigación de tesis, la aspiración de un territorio puede sostenerse en el curso de varios años, incluso con un cambio de generación, de tal forma que la creación de nuevos municipios en el estado sigue siendo un expediente abierto, aun cuando hoy día no goce de buena prensa.

#### **II.4.- Luchas por un municipio indígena y autónomo en Michoacán**

Las organizaciones indígenas Michoacán han sido actores políticos relevantes en las luchas indias del estado y del país formando parte del Movimiento Indígena Autonomico nacional. Fueron actores centrales en las luchas por la democratización en ese estado desde la década de los ochenta, luego entre 1992 y posteriormente en 1994. A nivel nacional las organizaciones indígenas de Michoacán se articularon con el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, primero, luego con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), posteriormente con el EZLN, sobre todo cuando éste visitó Nurío en marzo de 2001, haciendo parte también del Congreso Nacional Indígena (CNI). El movimiento indígena autonómico de Michoacán desarrolló una vertiente municipalista sólida en sus demandas y, aunque luchó y planteó en reiteradas ocasiones su aspiración y derechos por la remunicipalización autonómica, sin embargo, al final, después de la larga batalla, ningún nuevo municipio se erigió.

En este sentido, Michoacán no es un “estado protagonista” en la creación de nuevos municipios, pero sí lo es el protagonismo indígena y la calidad de sus propuestas y de sus aportes teóricos y políticos, para construir un nuevo diseño de las políticas de remunicipalización, contribuyendo a imaginar nuevas instituciones municipales hacia el diseño de un Estado multicultural, con autonomías indígenas multinivel (región, municipio y comunidad). Propuestas que no obstante su pertinencia no fueron retomadas por los grupos de poder gobernantes en el estado, sin ofrecer respuestas a las propuestas y aspiraciones planteadas.

Por los aportes de las organizaciones a imaginar el municipio desde una perspectiva autonómica es que se consideré que era metodológicamente pertinente incorporar esta sección para recuperar la experiencia de las luchas por la remunicipalización de los pueblos indígenas michoacanos y colocar el lienzo de sus palabras en este relato.

El proceso de municipalización en el estado de Michoacán comparte el patrón general que ha imperado en el resto de las entidades federativas en el país en cuanto al lento crecimiento de su malla municipal (Bataillon, 1979). La mayoría nacen en el siglo XIX, como parte del proceso de la formación del Estado-nación mexicano, erigiéndose otros pocos en el siglo XX. Fue en 1974 cuando se da nacimiento al último de ellos (el

número 113) y desde entonces esta cifra no se ha modificado, pese a la importante demanda de poblados, comunidades y pueblos que lo han reclamado.

El estado de Michoacán se forma junto con el México independiente. En 1825 posterior a la consumación de la Independencia se decretó su formación, integrado con cuatro departamentos y 22 partidos<sup>57</sup>. En julio de ese mismo año se promulgó la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán en la cual se estableció que se dividiría en departamentos, partidos y municipalidades. Su número se definió en 1831 (INEGI, 1997:67); sin embargo esta cifra que reconocía constitucionalmente a 61 municipalidades era inferior a los “ayuntamientos gaditanos” que se establecieron entre 1820 y 1824 (Cortés, 2007, 2012)<sup>58</sup>, que había ascendido a 97. La división municipal criolla-europea y criolla-mestiza, buscó refrendar su poder sobre el territorio, colocando a las comunidades indígenas como virtuales pueblos sujetos, proveedores de mano de obra. Diversos intereses se oponían a la creación de los pueblos y ayuntamiento, Chevalier (1983) en 1837 el Virrey envió a Michoacán a miembros del Regimiento de Dragones dirigiéndose a la hacienda de San Nicolás (propiedad de los Agustinos) para apaciguar a una congregación de campesinos indígenas que pretendían “formarse en pueblo” alrededor de su iglesia: “Reclamaban la erección desde hacía ciento veinte años, sin conseguirla del virrey (por la tenaz oposición de los propietarios), pero sin que nunca éste hubiera rechazado formalmente la pretensión.” (Chevalier, 1983:158).

Por la importancia del municipio como espacio de poder, la disputa condujo con frecuencia a la incertidumbre, por lo que durante el siglo XIX la permanencia de la jerarquía municipal de un pueblo (indígena o mestizo) se caracterizaba por la inestabilidad. El carácter errático de la municipalización fue una característica de la formación del Estado en Michoacán. Fue frecuente que mientras nuevos municipios se

---

<sup>57</sup> El territorio michoacano es el mismo que correspondía antes a la Intendencia conocida con el nombre de Valladolid, exceptuándose Colima (INEGI, 1997:60).

<sup>58</sup> Desde la creación de los ayuntamientos gaditanos los pueblos habían identificado la potencia del municipio como una institución que podría abrir una vía para la restitución del territorio y el autogobierno. Este camino fue transitado en otras regiones que compartían problemáticas. Por ejemplo, J. Sánchez (2009), documentó cómo en el partido de Ríoverde, perteneciente a la provincia de San Luis, el proceso constitutivo de los ayuntamientos del periodo gaditano, los pueblos desplazaron a los misioneros bajo cuya subordinación se encontraban. En la historia local los doctrineros se habían erigido como las autoridades centrales de los pueblos e intervenían en todas las dimensiones de su vida económica, con un notable poder social y político. Junto con ellos, las haciendas y los ranchos eran el principal tipo de asentamiento del partido. Con la Constitución de Cádiz se abrió una posibilidad de recuperar los territorios bajo el ayuntamiento, así como abrir paso a un proceso de secularización que debilitó la hegemonía de los misioneros.

creaban, otros desaparecían; situación que ha dificultado a los historiadores la adecuada documentación del proceso de municipalización en esa entidad<sup>59</sup>.

Al nacer el nuevo siglo XX, la Ley Orgánica de División Territorial del estado de Michoacán en 1902, estableció que éste se conformaba con 15 distritos y 73 municipalidades. En marzo de 1904 entró en vigor otra Ley Orgánica de División Territorial, en la cual se mencionó la existencia de 15 distritos y 79 municipalidades. Con la Ley Orgánica de División Territorial de Michoacán del 2 de abril de 1910, el estado se dividió en 16 distritos y 80 municipalidades (INEGI, 1997).<sup>60</sup> La nueva Constitución Política del Estado de Michoacán aprobada el 5 de febrero de 1918 estableció: “El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, cambiando así la denominación de municipalidad por la de municipio”. Entre 1925 y 1974 se erigieron 27 municipios, el último fue el de José Sixto Verduzco<sup>61</sup> (INEGI, 1997:67-71), dejando sin tales derechos al resto de municipios que eran poblados rurales campesinos e indígenas. Algunos de éstos irrumpirán en la coyuntura 1994-2010 para demandar su re-municipalización, es decir la restitución de sus poderes municipales.

Al curso del siglo XIX el municipio rural perdió importancia, limitando la noción de municipio a una institución fundamentalmente urbana; de hecho las políticas de gobierno apostaron por la urbanización de las cabeceras, dejando abandonadas de servicios municipales a la mayoría de la población que se concentraba en las zonas rurales, viviendo bajo el dominio de las haciendas. En vísperas de la Revolución mexicana iniciada en noviembre de 1910, cerca del 80 por ciento de la población nacional era de

---

<sup>59</sup> El Instituto Nacional de Geografía y Estadística realizó una aproximación cronológica a la creación de municipios en Michoacán, sin embargo, afirma, el resultado no es satisfactorio toda vez que enfrentó dificultades en su documentación, ya que: “para la erección o supresión de algunos municipios, modificación en la denominación de éstos o de sus cabeceras, no existen decretos que especifiquen cuándo sucedieron dichos cambios, éstos sólo se mencionan en leyes de división territorial (INEGI, 1997:71). Algunas fuentes ofrecen el dato que el 17 de junio de 1861 el número de municipios ascendía a 71 municipalidades; en 1863 se erigieron las municipalidades de Jungapeo y Zináparo, y simultáneamente desaparecía la de Capula. Meses después otros desaparecen de tal forma que para el 1 de octubre, el estado se integraba con 62 municipalidades. Años después en 1867 su número había ascendido a 75, pero, de nuevo en 1874, se redujo a 61; aumentando a 76 al concluir el siglo en 1900. Estas últimas cifras se registran en el documento “División territorial de la República Mexicana” de estado de Michoacán, publicado por la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, de Antonio Peñafiel 1905.

<sup>60</sup> En 1928 ya había otra vez 91 municipalidades (Ginzberg, 1999a:30).

<sup>61</sup> Se constituyó como tal por decreto del 10 de enero de 1974, retomando el nombre del párroco insurgente de Tuzantla, que combatió en la lucha por la Independencia en el oriente michoacano.

campesinos sin tierras que vivían bajo la jurisdicción de las haciendas privadas, ajenos a todo derecho de ciudadanía y sin vínculos con las instituciones del Estado.

De acuerdo con Eitan Ginzberg (1999) en el horizonte rural nacional 8, 245 haciendas dominaban la propiedad agraria, tenían en su posesión casi el 97 por ciento de las tierras agrícolas del país y su poder estaba por encima de las instituciones nacionales, incluyendo el gobierno local. En Michoacán las cifras son cercanas a ese diagnóstico nacional. De acuerdo con el “Primer censo agrícola-ganadero (1930)” del estado, la tierra se concentraba en tres tipos de propiedad: latifundio, hacienda y rancho. El censo de 1930 contabilizó 40 latifundios que concentraban más del 29 por ciento de las tierras de labor: el 40 por ciento estaba en manos de las haciendas con 449 propietarios, mientras que 1911 ranchos concentraban el 19.83 por ciento. Es decir que en la entidad el 80 por ciento, aproximadamente, de las tierras de labor estaban bajo el latifundio y la hacienda (Ginzberg, 1999a:35)<sup>62</sup>.

Al correr de la primera década del siglo XX y pese a la importante participación de los campesinos e indígenas en la gesta revolucionaria, las cosas en Michoacán no se habían transformado de manera significativa. Los gobernadores poco habían hecho para modificar la realidad del sistema de la hacienda. En este contexto asciende Lázaro Cárdenas como gobernador del estado (1928-1932). En su ejercicio de gobierno desplegó diversas estrategias de carácter social y político, destaca la educación socialista, la reforma agraria y el fortalecimiento de la organización de la clase trabajadora en el estado, como la Federación Agraria y Forestal de Michoacán y la Confederación del Trabajo de Michoacán. Adicionalmente, otorgó al municipio relevancia política, creando ocho nuevas municipalidades en su periodo de gobierno<sup>63</sup>.

Ginzberg (1999b:577-580) documentó la política municipalista cardenista. Para contrastar posturas el autor menciona que, a diferencia del gobernador de Veracruz Adalberto Tejeda (1928-1932, segundo periodo) quien tuvo una relación tensa con los

---

<sup>62</sup> La fuente de la que Ginzberg (1999:35) obtuvo esta información fue del “Primer censo agrícola-ganadero (1930), resumen general”, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, México, 1936, cuadro III, p. 51.

<sup>63</sup> Enrique Guerra (1998) observa que en el periodo 1920-1940 los campesinos, la clase obrera y en lo general los sectores populares en Michoacán tienen nuevos vínculos con el Estado: las organizaciones formales como los sindicatos, las federaciones, ligas agrarias y confederaciones. Esta nueva relación es una ganancia para esos sectores, pero también inaugura nuevas formas de control corporativo, mediante prácticas clientelares y corporativas. En ese momento hubo una coincidencia entre las demandas desde abajo y las políticas del Estado desde arriba, el autor pondera la importancia que tuvieron las mediaciones políticas en este vínculo de arriba-abajo.

ayuntamientos destituyéndolos con frecuencia<sup>64</sup>, Lázaro Cárdenas por el contrario amplió su base política tomando como base a la institución municipal, despegando una estrategia de creación de nuevos municipios; además de elevación sistemática de la categoría de los poblados cuyos habitantes habían sido leales a la revolución, como una suerte de premio y reconocimiento. Buscaba que las unidades submunicipales (las tenencias) tuvieran mayor libertad y competencias, no obstante con frecuencia hubo tensiones entre el orden municipal y agrario al encimarse ambas jurisdicciones (Baitenmann, 2007).

Siete municipios fueron creados en el año 1930 y uno más en 1932. Cárdenas superó por mucho las cifras de sus antecesores (diez nuevos municipios entre 1917 y 1927: un municipio en promedio por año) y de sus sucesores (cinco entre 1932 y 1940: menos de un municipio por año, en promedio).

El interés del gobernador Cárdenas por fortalecer el gobierno local lo condujo a empoderar el ámbito comunitario. De 1917 a 1940 se crearon 34 tenencias (autoridades submunicipales) de las cuales la mitad de ellas fueron constituidas durante su periodo de gobierno. De las 16 tenencias fundadas, diez tuvieron como base la transformación de hacienda a municipio; lo que da cuenta de la voluntad política de dismantelar el orden de la Hacienda y empoderar a la población rural mediante la combinación entre dotación agraria y el reconocimiento del gobierno comunal. Es decir, contenía un programa que podría conducir hacia la reconstitución de la territorialidad del pueblo indígena y el autogobierno.

Después del periodo cardenista los siguientes gobernadores ya no fueron receptivos a las demandas populares de elevar de rango a los centros de población. Fue en 1974 cuando surge el último municipio en el estado, esta cifra se ha mantenido hasta la actualidad (2016). Aparentemente en la década de los setenta las luchas campesino-indígenas y populares pusieron otros focos de interés. Ivy Jasso (2010) menciona cómo en esos años las demandas agrarias de las comunidades indígenas purhépecha en el estado estaban en el corazón del interés de los actores organizados y gozaron de mayor atención. En 1971 se aprobó la Ley Federal de la Reforma Agraria y el gobierno federal tendió a dar fallos judiciales a las comunidades en un contexto de amenaza a sus bosques. De hecho fue la lucha agraria y por la defensa de los bosques la semilla a partir de la cual se

---

<sup>64</sup> Tejeda destituyó 165 concejos municipales, presidentes y agentes municipales durante el periodo de gobierno de 1929 a 1932, en algunos municipios llegó a desplazar dos y hasta tres veces a las autoridades locales (Ginzberg, 1999b:575).

construiría el naciente movimiento indígena en esa entidad. Formar coaliciones intercomunitarias para la defensa común de los bosques fue el primer paso para posteriormente construir un movimiento campesino que hizo converger a luchadores sociales, líderes comunitarios, organizaciones independientes y autoridades comunitarias. En Michoacán la organización que aglutinó estas causas fue la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), formada en 1979.

Poco a poco este movimiento fue viviendo una reconfiguración. Habiendo comenzado con una causa agraria, en los años ochenta y noventa irrumpen demandas étnicas que enarbolaban los comuneros de Santa Fe de la Laguna, frente a los ganaderos mestizos de Quiroga. A partir de este momento, los pobladores de Santa Fe empezaron a conformar un conjunto de demandas, discursos y símbolos que hacía referencia a su identidad étnica (Zárate, 1998). A nivel general en el estado ocurrió un proceso de etnización de las demandas de los movimientos sociales y de las luchas particulares como la defensa de los bosques, en un proceso más amplio de “purhepechización” de los tarascos serranos, como ha señalado Luis Vázquez (1992). Poco a poco el movimiento se densificó al sumarse nuevos actores como los profesionales indígenas quienes contribuyeron a la construcción de símbolos (bandera y lema purhépecha, por ejemplo) que legitimaron la lucha y que más tarde se convirtieron en referentes para el pueblo purhépecha (Dietz, 1999).

Al mismo tiempo que las comunidades se politizaban y la política electoral cobraba mayor importancia, liderazgos visibles de las nacientes organizaciones indígenas purhépecha se sumarían al movimiento político que encabezaría Cuauhtémoc Cárdenas en 1987. Es el inicio de un movimiento indígena que en Michoacán adquirirá un fuerte protagonismo (Ramírez, 1997). En 1988 comienza un proceso de configuración de uno de los momentos más importantes en las transformaciones de las luchas indígenas en el país del ocaso del siglo XX.<sup>65</sup> Al sumarse al movimiento cardenista se producirá un proceso de radicalización de las comunidades y la emergencia de liderazgos con nuevas

---

<sup>65</sup> En la sección relativa al estado de Guerrero he apuntado sobre la importancia y el punto de quiebre que significó el cardenismo en la articulación política de las luchas indígenas en ese estado; me parece que ese fenómeno es comparable en impacto e intensidad con lo que ocurrió en el estado de Michoacán. Una comparación sobre las luchas municipales y la violencia que se gestó en ambos estados en la coyuntura cardenista lo realiza Marco Calderón (1994).

agendas y articulaciones, que algunas veces se manifestó de manera violenta (Calderón, 1994).

Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro Cárdenas fue gobernador de ese estado (1980-1986) gozando su candidatura de un amplio apoyo popular campesino e indígena, suponiendo que él asumiría la continuidad de la obra social de su padre; pero no ocurrió así. Sin trascendencia local, sin embargo el aporte de este gobernador fue principalmente político. Entre 1987 y 1988 en el país entero y de forma particular en el estado de Michoacán se produjo una confluencia de fuerzas y grupos sociales que dieron forma a una articulación de fuerzas sociales y políticas: el Frente Democrático Nacional (FDN), que fue la semilla hacia la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Fue éste un momento de ruptura y contestación al régimen político del PRI, el FDN rearticuló muchas de las luchas históricas en el municipio, entre ellas la búsqueda del autogobierno comunal y municipal.

En este contexto la puja por la democratización del poder local adquirió centralidad, la agenda municipalista tuvo particular importancia al integrar la causa del municipio con la conquista de la democracia y las libertades políticas (Calderón, 2004). La lucha por los municipios movilizó a los michoacanos (en realidad fue un movimiento de carácter nacional) y los liderazgos del naciente partido del sol azteca se volcaron a lograr ayuntamientos de oposición y romper con la dominación del partido único y luchar por devolver al municipio su jerarquía como el “gobierno cercano a la gente” (Ramírez, 1997).

Se ha documentado a la Sierra Purhépecha como escenario de un movimiento municipalista. Se realizaron tomas de edificios municipales, destituyeron a autoridades municipales cuestionadas por su desempeño y establecieron gobiernos populares. A esta coyuntura Tatiana Pérez (2009) le ha llamado “la insurrección cívica purhépecha”. El paso siguiente fueron distintos esfuerzos orientados hacia la politización de la identidad. En 1991 se convocó a un primer “Encuentro de Comunidades Indígenas de Michoacán” en la comunidad de Cherán, con este acto se inició una etapa de organización y lucha por los intereses de las comunidades. Ya para el 12 de octubre de 1992 se mostraría el rostro de un nuevo sujeto cuando en la marcha realizada en Morelia, la capital del estado, las organizaciones movilizadas derrumbaron la estatua del virrey Antonio de Mendoza,

erigida meses atrás por el ayuntamiento de la ciudad en un ánimo festivo de la celebración de lo que entonces se llamaba V Centenario.

Años después estas bases pasarían a constituirse como organizaciones con un claro perfil étnico, como el Frente Independiente de Comunidades Indígenas de Michoacán (FICIM) y el Frente Independiente de Pueblos Indios de Michoacán (FIPI-Michoacán). De acuerdo con Jasso la formación de estas organizaciones da cuenta del punto de despegue del movimiento indígena en la entidad. Al paso de los años el movimiento indígena purhépecha desarrollaría su propia agenda, centrada principalmente en cuatro demandas: territorio, autonomía, municipio indígena y representación política (Jasso, 2010: 66-68). Así se configura el Movimiento Indígena Autónomico en Michoacán.

Una coyuntura a favor de la propuesta de creación de nuevos municipios se presentó cuando Lázaro Cárdenas Batel fue gobernador del estado (2002-2008) por el Partido de la Revolución Democrática, quien sería el primer gobernador de oposición en la entidad. Durante su periodo se produjo un debate importante sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En su campaña el candidato abrió el debate sobre la posibilidad de una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, siendo central el planteamiento del reconocimiento al derecho a la libre determinación, la autonomía, el autogobierno indígena; la autorepresentación política y a la posibilidad del establecimiento de un régimen de autonomía que incluyera a la región, la comunidad, el municipio y la remunicipalización (Jasso, 2010). Las propuestas eran impulsadas por los liderazgos locales de las organizaciones indígenas (Ventura (2003). Pese al apoyo que las organizaciones campesinas e indígenas ofrecieron en su candidatura, Cárdenas Batel concluyó su periodo de gobierno sin haber impulsado reformas a favor de esos colectivos.

Las luchas indígenas continuaron y fueron tomando su propio perfil. Aunque las organizaciones indígenas michoacanas hacían parte y se articulaban con el movimiento indígena autonómico nacional, el tema de la remunicipalización autonómica fue ganando centralidad en su planteamiento. Una agenda de discusiones lo contenía, por ejemplo, se debatió sobre el diseño del municipio. Comunidades, pueblos y liderazgos se preguntaban sobre el tipo de reconocimiento al que se aspiraba ¿municipio libre o municipio indígena,

o municipio autónomo? ¿Ayuntamiento municipal o cabildo indígena? Algunos de estos debates fueron recogidos por Carmen Ventura (2007).

Al estudiar la lucha por la remunicipalización de Tarecuato Ventura documentó los cambios en los discursos de la forma como se argumentaba la demanda por la remunicipalización en los años ochenta y cómo lo formularon en los noventa. En el primer momento la apuesta de los demandantes era cumplir con los requisitos que marcaba la Ley, particularmente en el tamaño de la población (que para entonces era de diez mil habitantes) y otros del mismo signo en la aspiración de elevar su poblado a rango municipal.

Después de 1994 ocurrieron los cambios, se incorporó la gramática autonómica en los discursos: la aspiración se legitimaba en el reclamo del derecho de ser un pueblo y por lo tanto a contar con un gobierno propio, como un “municipio propio” (Ventura, 2007:344, 2003). De los antecedentes de Tarecuato la autora observa que esta comunidad fue una República de Indios durante la Colonia, pero fue disuelta con el proceso de municipalización a principios del siglo XIX, su territorialidad fue fragmentada y supeditada al ayuntamiento de Tangamandapio en 1836, una cabecera mestiza. Por lo que su lucha se centraba en la restitución de sus poderes municipales. La memoria del autogobierno perdido -pero vigente en la figura del Cabildo (Ventura, 2006)- y sus aspiraciones por recuperar sus poderes municipales habían estado presentes durante más de un siglo; la lucha de esta comunidad renació en la coyuntura que se abrió alrededor del cardenismo en los años ochenta del siglo XX, planteando su reivindicación municipalista; luego las refrendó en 1992 al calor de la protesta contra el V Centenario y los primeros esfuerzos de formación del movimiento indígena en el estado y luego, después de 1994, se le darían nuevos sentidos para alimentar sus esperanzas surgiendo un nuevo protagonismo por la remunicipalización.

Las luchas por la remunicipalización contribuye a la revitalización de instituciones ancestrales como el Cabildo que persistían en aquellas comunidades que habían tenido su propio ayuntamiento hasta el siglo XIX, este fue el caso, también (igual que Tarecuato) de la comunidad de Nurío, que fue colocada como una comunidad subordinada al municipio de Paracho, con una cabecera municipal criollo-mestiza (Ventura, 2003). La experiencia de estas comunidades con relación al municipio libre es de pérdidas en su autodeterminación. Hasta el siglo XIX gozaban del reconocimiento de su propio

ayuntamiento, pero cuando se instituye el municipio libre, en el siglo XX, perdieron el derecho al autogobierno.

Algunas de las demandas de los pueblos que alimentaron el reclamo municipalista autonómico al final del siglo XX activaron su identidad y memoria histórica, el discurso del derecho a la libre determinación estaba interiorizado y era el sustento de los reclamos. En el fondo, el argumento de esas comunidades se centraba en el rechazo a relaciones de subordinación, exclusión política y discriminación cultural, frente a ayuntamientos localizados en cabeceras mestizas que excluían a la población rural e indígena; así como por la centralización del poder y las decisiones. Las comunidades solían quejarse de discriminación y maltrato en la relación con la cabecera (2007:363) En la coyuntura de 1994-2006, el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas y la autonomía hicieron renacer añejos sentimientos emancipadores, que fue acompañado por sesudas reflexiones que buscaban comprender el alcance de la subordinación y las estrategias para superar esa situación que percibían como una suerte de colonialismo interno (Ventura, 2003).

Un aporte de las organizaciones que militaban en el Movimiento Indígena Autonómico, a nivel nacional, fue el esfuerzo en conceptualizar sus propuestas y poner una base jurídica al cambio social. En esta entidad destacan liderazgos que construyeron una propuesta política de reforma del Estado que fue litigada en el Congreso local. El debate sobre la remunicipalización en Michoacán fue más allá que la mera consecución de los poderes municipales, incorporó la discusión y la propuesta sobre el rediseño de la institución municipal y en este sentido la reformulación de la organización del Estado. En la perspectiva de las organizaciones autonomistas municipalistas purhépecha, el diseño del municipio libre, tal y como estaba establecido en el artículo 115 constitucional era centralista, antidemocrático y colonizador. En su propuesta planteaban la necesidad de establecer nuevas relaciones entre las cabeceras y comunidades y entre las autoridades municipales y comunales. Es decir modificar el centralismo de la cabecera, reconocer a las comunidades su autogobierno y dotarla de nuevas competencias, era el perfil de la idea de “municipio indígena” que fueron configurando.

Luis Ramírez Sevilla (2006) documentó las demandas de diversas localidades de la Cañada de los Once Pueblos en el municipio de Chilchota a su municipalización. De la exploración observó que los motivos que sustentaban la demanda de “separarse de Chilchota” o “hacer un nuevo municipio” eran variados. Los principales: la

discriminación cotidiana, social y política de la cabecera a las localidades, que se materializaba en un olvido e invisibilización de las necesidades de las comunidades. Por esa razón querían sus propios municipios. Pero también identificó numerosos conflictos intercomunitarios, por motivo de linderos, conflictos por la explotación de bosques; además de faccionalismo partidario, lo que había impedido lograr los consensos necesarios. Los varios problemas agrarios que existían en el estado eran un motivo para unir, pero también para disuadir la fusión entre varias localidades para hacer una sola demarcación municipal. La voluntad por la remunicipalización era la razón que unificaba en una primera convocatoria, pero persistía como fantasma la amenaza de su disolución cuando se requería pasar a los otros consensos necesarios para formular la demanda formal ante los poderes ejecutivo y legislativo. Con frecuencia, aquí ya no se podía dar el siguiente paso. La principal dificultad irrumpía cuando había que llegar al acuerdo sobre en dónde colocar la cabecera de los nuevos municipios, ya que muchas de ellas mostraban desconfianza que las relaciones de subordinación-cabecera-localidades pudiera repetirse; toda vez que ésta relación jerárquica era consustancial al diseño del municipio libre, aquél que al haberse instituido los colocó en situación de subordinación. La disputa por la jerarquía territorial concentraba enconos y rivalidades antiguas entre las comunidades-pueblos, ya cada una aspiraba a su reconocimiento como tal. Esta particular forma “de hacer política” que Danièle Dehouve (2001) identificó en Guerrero y que le ha llamado “geopolítica indígena” irrumpía y estaba presente también en Michoacán, dificultando la posibilidad de las alianzas duraderas.

Ramírez (2007:329) elaboró una tipología de las localidades que aspiraban a elevar a rango municipal a sus poblados, clasificándolas como: a) monolocales, es decir, de una sola localidad, como es el caso de la tenencia de Pichátaro que demandaba separarse del municipio de Tingambato desde 1983-1984. Pese a que había argumentado legalmente su demanda, sin embargo no había sido resuelta por el Congreso local; b) municipios con base en una comunidad indígena y sus anexos, como es el caso de Tarecuato, Pamatácuaro, Patamban y Cuanajo. Esta última es una comunidad indígena, con sus anexos y una tenencia, que depende del municipio de Pátzcuaro; y finalmente, c) municipios que aspiran integrarse con la suma de varias comunidades.

Respecto a las razones que argumentaban las comunidades para demandar su remunicipalización, el autor observa: a) la lejanía física o las dificultades materiales de comunicación entre las cabeceras y las localidades submunicipales, en municipios a veces

muy extensos y sinuosos, con puntos de difícil acceso; b) de manera muy importante, las diferencias culturales entre esas localidades que han sido acompañadas por actitudes de discriminación, racismo y en general, dificultades socioculturales en la interacción entre estas localidades de distinto tipo, no sólo mestizas urbanas e indígenas rurales, sino también –con matices- entre mestizas urbanas y mestizas rurales; c) la exclusión de esos pobladores rurales, indígenas o mestizos de los principales cargos de representación municipal, centralizado en mestizos de la cabecera; d) la situación de olvido material de esos pueblos por parte de sus cabeceras, donde los ayuntamientos suelen concentrar el uso de los recursos municipales existentes, relacionado con la carencia de participación y representación política. (Ramírez, 2003).

Esto es, que si bien con frecuencia un motivo era la distancia física y caminos deficientes, el problema también tenía que ver con los imaginarios, con la subjetividad, con relaciones de poder, con la agravante del racismo en virtud de la relación de una cabecera mestiza y comunidades indígenas. Pero también observaba que las disputas entre la cabecera y comunidades resultan del inadecuado diseño centralista del municipio libre que concentra poderes, facultades y presupuestos en la cabecera.

La formulación política de la “remunicipalización” desde el movimiento indígena autonómico en Michoacán incluía conceptos como la descolonización de relaciones, que se percibían como dominación étnica con la cabecera. La falta de autorepresentación de las localidades indígenas dentro del ayuntamiento municipal, casi siempre en mano de los mestizos de la cabecera, se vivía y percibía como una suerte de colonialismo interno. En el curso del siglo XIX la municipalización en la entidad fortaleció a los grupos de poder mestizos regularmente asentados en las cabeceras, así lo destacó Ramírez quien afirmó: “En la mayoría de los municipios de la entidad, las periferias son indígenas, mientras que las cabeceras son mestizas” (2007:304). En la perspectiva de este autor la organización político-territorial y la división política del estado habían dado como resultado la exclusión de la población indígena del gobierno local. Con la remunicipalización se proponía enfrentar el déficit del autogobierno de los pueblos; la concentración del poder y acceso a las decisiones que concentraban las cabeceras.

Conjunto de problemas que condujo a las organizaciones a reflexionar de manera sistemática sobre estos problemas y construir un planteamiento teórico y político de lo

que debería de ser la política de remunicipalización en el estado, incluyendo un rediseño del municipio libre, desde la mirada autonómica.

La demanda autonómica planteada por las organizaciones indígenas se relacionaba con la propuesta de ejercer su derecho a la libre determinación, bajo sus propias instituciones que debían materializarse en contar con un espacio de gobierno propio en el marco de un régimen autonómico que incluía región-municipio y comunidad, en el que pudieran ejercer una forma de gobierno que respondiera a sus necesidades, a sus formas de organización social y a sus procedimientos para resolver sus problemas (Ventura, 2007, Ramírez, 2007). Adicionalmente incorporaba el derecho de los pueblos a elegir a sus propias autoridades mediante prácticas consuetudinarias electorales, sin la obligatoria presencia de los partidos políticos.

El debate respecto al diseño de la institución municipal estaba en el centro de las asambleas en algunos pueblos, como por ejemplo Tarecuato. La lucha de este pueblo expresaba la exigencia de la comunidad a la participación y representación política que les había sido despojada, cuando por un diseño municipal jerarquizado con una cabecera centralizadora fueron colocados en una condición de minoría política frente al ayuntamiento. La lucha por la remunicipalización en Tarecuato incorporó un debate sobre el tipo de municipio y de relación con el Estado, a la que se aspiraba. Ventura (2007:362) recuperó lo siguiente.

Hay coincidencia entre los promotores del nuevo municipio de separarse de Tangamandapio, de construir un espacio de gobierno propio. Sin embargo, hay diferencia en la concepción de cómo debe ser ese nuevo gobierno. Unos propugnan por un municipio apegado a lo que la Constitución actual señala y otros por la creación de un municipio con características distintas: es decir, porque se tenga la libertad de definir la forma de gobierno que mejor se considere, que se elija a las autoridades de acuerdo con sus normas y procedimientos y que respondas a sus formas de organización social, y a su identidad cultural, lo cual implica una serie de reformas jurídicas (...) En 1998 hubo un fuerte debate entre los habitantes. Hubo quienes se pronunciaron en que ellos aspiraban a un municipio libre, pero no a un municipio autónomo. Esta propuesta es planteada por los líderes de los partidos, tanto del PRI como del PRD.

En Michoacán, entre 1993 y 2005 más de dos decenas de localidades reclamaban su derecho a tener su propio ayuntamiento. Pero algunas de esas comunidades tenían continuidad entre sí, enfrentando tensiones por la disputa en la decisión sobre la cabecera municipal. En este contexto complejo, Ramírez (2007) exploró distintas propuestas sobre cómo resolver estos problemas en esas relaciones jerarquizadas. Sugirió que al mismo tiempo que se pugnaba por la remunicipalización era recomendable trabajar hacia una nueva relación entre comunidades y cabeceras, en atenuar la dominación territorial trabajando en una nueva redistribución de facultades entre las cabeceras municipales y las poblaciones submunicipales. Citando a Raúl Olmedo (2007) sugería la necesidad de reformas como las que se habían ensayado en la remunicipalización de Tlaxcala de crear las “presidencias municipales auxiliares”, como hemos visto páginas arriba. Lo que podría fortalecer a las localidades submunicipales dotándolas de facultades y presupuestos propios, que podrían ser ejercidos de acuerdo a prioridades señaladas localmente, convirtiéndose en cuasi presidencias municipales.

La importancia del proceso de remunicipalización en Michoacán estriba en la fuerza de las contribuciones que las organizaciones indígenas purhépecha hicieron a la teoría política indígena, en pensar en cómo materializar los derechos de libre determinación indígena en el territorio. Los liderazgos indígenas demostraron una fuerte capacidad para la propuesta y para la argumentación. Los liderazgos de las organizaciones purhépecha como la Organización Nación Purhépecha (ONP) y la Organización Nación Purhépecha Zapatista (ONPZ) desarrollaron una compleja y detallada propuesta de reforma constitucional inspirados en el ejercicio de sus derechos autonómicos, que incluía el tema de los nuevos municipios en una perspectiva que iba más allá de la mirada de la reforma del Estado que enfocaba únicamente el tema de la descentralización.

En esta tesitura, la Organización Nación Purhépecha (ONP), principalmente, elaboró la “Propuesta de Ley de Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo” que se entregó en 2002 al gobernador Lázaro Cárdenas Batel. En lo relativo a la remunicipalización su propuesta no se limitaba a enlistar a las localidades que aspiraban a ser erigidas como nuevos municipios, sino que planteaban una detallada propuesta de reforma municipal, en el diseño de un Estado autonomista que delineaba un nuevo perfil de la institución municipal (Ramírez, 2002).

En la propuesta, respecto al rediseño del Municipio Libre se proponía desaparecer la figura de presidente municipal y, en su lugar, la autoridad sería presidida por un Consejo Municipal, conformado por representantes de los poblados que harían parte de una jurisdicción municipal, nombrados en asamblea comunal. El ayuntamiento se regiría “por usos y costumbres” y predominaría el régimen de propiedad comunal. Estos planteamientos eran particularmente importantes, ya que muchas de los colectivos solicitantes eran antiguas Repúblicas de Indios que mantuvieron su forma de organización del gobierno indígena vigentes, mediante la figura del “Cabildo” como órgano de gobierno local comunitario (Ventura, 2006). Se temía que al instaurar al nuevo municipio mediante el diseño de municipio libre, trajera como consecuencia la imposición del ayuntamiento municipal y con ello la eliminación de esta instancia de gobierno comunal<sup>66</sup>. Fue por ello que dentro de las propuestas que el movimiento indígena autonómico elaboró sobre este punto, se proponía modificar las reglas vigentes para la creación de municipios en las regiones indígenas en el estado, y se propuso crear nuevos municipios bajo el criterio de la significación étnica y de unificación de territorios indígenas hacia la integración de micro regiones.

Estas propuestas fueron llevadas hasta el Congreso local en distintos momentos de negociación con los poderes ejecutivo y legislativo; al mismo tiempo se ejercía presión en un contexto de movilizaciones de organizaciones indígenas incluyendo declaratorias de autonomías de facto. Sin embargo, ante la falta de respuesta desde los poderes ejecutivo y legislativo, las luchas indígenas fueron desgastándose. Pese a que las organizaciones campesinas e indígenas eran con frecuencia los electores simpatizantes o adherentes al PRD, sin embargo los gobernadores PRDistas evadieron recurrentemente sus compromisos con las organizaciones bloqueando el avance del reconocimiento autonómico, lo que condujo a que las organizaciones cambiaran sus estrategias.

Ante el agotamiento de la vía política que buscaba materializar los derechos de libre determinación por la vía del reconocimiento de derechos, y frente a la negativa reiterada desde los poderes ejecutivo y legislativo a erigir las nuevas municipalidades y al no concretarse su aspiración a “la representación propia y directa” en su propia

---

<sup>66</sup> Tal y como ocurrió en Sochiapa Veracruz, según vimos arriba, y en Santiago el Pinar y Aldama, Chiapas, como he de dar cuenta páginas adelante. Estas localidades vieron desaparecer el cuerpo de autoridad tradicional, o sistema de cargo, cuando sobre ellas se estableció el cuerpo de autoridades del municipio libre.

jurisdicción étnico-política-territorial, las comunidades empezaron a explorar otros caminos.

La primera opción fue incorporarse a la lucha electoral para disputar el gobierno municipal de las cabeceras mestizas de las que hacían parte e incorporarse a los ayuntamientos. El segundo fueron las declaratorias de las autonomías de facto, retando a las cabeceras municipales mestizas y a la organización del Estado en lo general, ignorando tener relaciones con ellas, reproduciendo el modelo del EZLN de sus municipios autónomos. Ambos caminos a veces se encontraban y en otras se confrontaban.

La primera vía de los partidos ocurrió cuando éstos decidieron darle “valor político al voto indígena” Ramírez (2007:39), por lo que hubo un mayor interés en la lucha por el poder y por medio del voto hacer de éste un medio de presión para que las comunidades lograran algún nivel de atención por sus asuntos y para que algunos de sus miembros se incorporaran a las estructuras municipales. De esta forma, afirma el autor “Con la lucha electoral se ha pasado de la alternancia partidaria a la alternancia étnica” (Ramírez, 2007:295).

Sin embargo, en su relación con los partidos políticos, los liderazgos indígenas estaban regularmente en desventaja. Algunos avances hubo con los nacientes ayuntamientos emanados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) pero eran limitados, y con frecuencia hubo retrocesos. Ventura (2007) documenta los retos que enfrentaban las comunidades ubicadas dentro del municipio de Paracho para poder acceder a la representación política y de cómo en los pactos políticos con ese partido el trato que recibían era como el de una “minoría política”. La autora relata los avances y desafíos en esa relación:

En este naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) participaron de manera importante los miembros de las comunidades indígenas en los procesos electorales para la elección del ayuntamiento y se convirtieron desde entonces en la principal base social de apoyo del nuevo partido. A decir del actual presidente del PRD en el municipio, en ese entonces los indígenas representaban el 70% de la fuerza del partido y el 30% la cabecera (IC, 03/06). De 1990 al 2004 el PRD gobernó el municipio. Durante esos cinco trienios fueron incluidos en los ayuntamientos los miembros de las siete comunidades en los cargos de síndicos,

regidores o en puestos administrativos. Al mismo tiempo, empezaron a fluir los recursos hacia las comunidades en las que se realizaron un número importante de obras públicas. Pero a pesar de estos cambios importantes en la relación del ayuntamiento y las comunidades indígenas, prevalecía el control del ayuntamiento en manos de los mestizos de la cabecera, aunque ahora por perredistas apoyados por las propias comunidades indígenas. El cargo de la presidencia municipal seguía vetado para los indígenas y en el ayuntamiento recaía finalmente la distribución, control y administración de los recursos municipales. Las comunidades sólo entregaban sus solicitudes de obras, que podían o no ser resueltas por el ayuntamiento. El contrato político entre los perredistas de la cabecera y los militantes indígenas de las comunidades, se asentó sobre el acuerdo, según palabras de un dirigente municipal del partido que: ‘a cada comunidad le toquen las regidurías y la cabeza que sea de Paracho y así se acordó, y han sido respetuosos’ (JCL, 02/06). Pacto que desde un inicio excluía o cerraba la posibilidad de que un indígena pudiera ser candidato a la presidencia municipal por el PRD, de ahí que si bien hubo un salto cualitativo en cuanto a la participación y representación política en el ayuntamiento, este avance fue acotado (Ventura, 2007a:7).

Fue por ello que esa ruta política tuvo corta vida, pronto en Paracho ya no hubo diferencia entre los candidatos emanados del PRD y los del PRI y ambos daban igual trato de desprecio a los votantes rurales. El descontento creció durante la administración de Marcos Torres Piña (2002-2004). Este presidente municipal se caracterizó por “reproducir las viejas prácticas priístas: por malos manejos del presupuesto y un trato de desprecio hacia los indígenas” (Ventura, 2007a:8), además que en ese periodo predominó la desatención a sus solicitudes, con obras inconclusas y de la mala calidad. Motivos que condujo a las comunidades de Paracho decidieron tomar distancia frente a los candidatos del PRD.

Así, poco a poco los caminos se fueron cerrando y tampoco hubo respuesta desde los poderes legislativo y ejecutivo a los reclamos de remunicipalización. El relato de Ventura (2007) sobre este proceso documenta que las unidades submunicipales de Paracho decidieron “dar un paso hacia atrás y otro hacia adelante”: hacia adelante porque

decidieron optar por la vía de “la autonomía de facto”, es decir a instalar un ayuntamiento autónomo; y otro hacía atrás porque la estrategia ya no fue ni hacía la región, ni hacia el municipio, sino profundizando hacia la comunidad, fue un “volver a la comunidad”.

La autora refiere que esta decisión se tomó en un escenario complejo. Era un momento de descomposición del PRD, con predominio de un fuerte divisionismo interno y falta de institucionalidad por elecciones internas dudosas. Los perredistas inconformes de la cabecera y principalmente de las comunidades acordaron como estrategia no participar en las elecciones, negando el permiso a instalar las casillas en sus comunidades, con el objeto de que éstas se anularan. Por la falta de participación de las comunidades perredistas el PRI regresó al ayuntamiento municipal. De lo que ocurrió después:

Ante este nuevo panorama las comunidades acordaron no impedir la toma de posesión del presidente municipal priísta, pero tampoco le reconocían legitimidad y decidieron constituirse como municipio autónomo. En el acta de declaración de autonomía, se denuncia que ‘existió desatención del PRD y del mismo gobierno para entender la lucha social de las comunidades, por lo que con base en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, la asamblea general como máximo órgano de gobierno municipal, determinó: cambiar el rumbo de las comunidades sin los partidos políticos y defender los derechos históricos indígenas, pues queda claro que los institutos políticos sólo dividen a las comunidades, además de que traicionan y permiten que los individuos utilicen el poder para enriquecerse con los recursos de las propias poblaciones indias.

Esta declaratoria se produjo en los primeros días de enero de 2005 en el contexto del XI aniversario del levantamiento armado del EZLN, por lo que se autonombraron como “gobierno autónomo zapatista”. Al declararse como municipio autónomo informaron que éste se constituiría de manera paralela al ayuntamiento constitucional priísta. En el diseño del ayuntamiento autónomo el gobierno local sería encabezado por representantes electos por los propios habitantes del municipio mediante un procedimiento asambleario, recuperando y fortaleciendo sus propias instituciones comunales de autogobierno<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> “Dirigentes indígenas declaran municipio autónomo a Paracho”, Notimex, fecha de publicación 02/01/05. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/n54324.html>. Consultado en marzo de 2008.

En Michoacán el comunismo tenía una larga data como proyecto político desde los años ochenta, impulsado por liderazgos emblemáticos como el de Elpidio Domínguez y Efrén Capiz (Hernández, 2004; Zárate, 1998). Por estos antecedentes la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ) de larga tradición de resistencia indígena, fue la primera en avanzar en una experiencia de autonomía de facto, desde el año 2003, que aunque no se consolidó, sembró sin embargo una forma de materialización de la autonomía comunal y municipal. La declaratoria de la comunidad de Zirahuén, decretada el 8 de octubre como “Caracol Zapatista” denominado “Erupción de rebeldía en el lago azul”, fue la primera experiencia en esta dirección. La declaratoria se realizó en el marco del aniversario de la UCEZ, estableciendo su Junta de Buen Gobierno<sup>68</sup>. La organización social en Zirahuén tenía trayectoria y en el pasado reciente se había expresado como una lucha agraria, mientras en los noventa se resignificó como un movimiento autonómico de corte comunista.

Este pensamiento comunal fue revitalizado por las luchas autonómicas en los noventa y primera década del siglo XXI. Se reforzaron y renovaron los espacios y mecanismos en la toma de decisiones, se amplió la participación popular reforzando a la asamblea como espacio para la toma de decisiones y se resignificó, al politizarse, el sistema de autoridades tradicionales (en la organización del Cabildo) como institución legítima para decidir y tomar decisiones; sin que tal cosa significara renuncia a sus derechos ciudadanos o ruptura con la institucionalidad estatal. Al menos así lo hace notar Ventura (2007). Se trataba por el contrario, de reconocer sus derechos, pero en su propia forma de organización.

La estrategia era ir hacia adentro y el no reconocimiento ni de partidos ni de las instituciones del Estado contenía el riesgo de aislamiento de los movimientos. El gobierno aceptaba parcialmente estas prácticas comunitarias, pero lo hacía en momentos extraordinarios de negociación, posteriormente se olvidaba de ellos, los acuerdos se diluían y el esfuerzo social decaía. La experiencia de Nurío (una tenencia o agencia municipal de Paracho) documentada por Ventura (2007:9) da cuenta de los desafíos de las autonomías de facto.

---

<sup>68</sup> “Declaran indígenas a Zirahuén como municipio autónomo”, en Agencia de Información y Análisis Cuadratín, Jueves 9 de Octubre del 2003. Disponible en: <http://www.mimorelia.com/vernota.php?id=997>. Consultado en marzo de 2007.

En la comunidad de Nurío se ratificó el Consejo Comunal que se había formado para apoyar a las autoridades comunales en las negociaciones con el anterior presidente municipal. De cara al desconocimiento del presidente municipal como presidente legítimo, la asamblea de la comunidad acordó declararse autónoma respecto al nivel de gobierno municipal, lo que implicaba que no establecerían ninguna relación con el ayuntamiento, sin embargo, el acuerdo no comprendía romper con el gobierno del estado. Así permanecieron los primeros meses del 2005, hasta que en una reunión del Consejo se formuló la propuesta de que si bien no querían nada con esa presidencia ilegítima si debían exigir los recursos presupuestales que les correspondía. Tal planteamiento fue respaldado por la asamblea, de modo que se mandató a las autoridades para gestionar la obtención de tales recursos. No obstante, no acudirían al ayuntamiento, sino que se dirigieron directamente al gobierno del estado para demandar que se les entregara los recursos proporcionales de cada uno de los fondos presupuestales del municipio. La respuesta del gobierno del estado fue que no podían hacerlo dado que contraviene al ordenamiento constitucional. Pero gracias a su capacidad negociadora lograron que el gobierno del estado mandara llamar al presidente municipal a la capital del estado y a suscribir el acuerdo de que se les daría directamente a las comunidades el presupuesto correspondiente. De esta manera, por primera vez en la historia municipal, Nurío obtuvo los recursos de tres fondos municipales -anteriormente se destinaban recursos de un sólo fondo-, de manera proporcional al número de habitantes, pero no sólo eso sino que además quedó en sus manos el control y manejo de los recursos, ellos decidirían qué obras, así como a la constructora que los realizaría, mientras que los trabajadores serían de la misma comunidad. Las autoridades comunales responsables rendirían cuentas a la comunidad y entregarían las facturas al ayuntamiento.

Pero, en 1998 el movimiento indígena vive una ruptura cuando líderes de la Organización Nación Purhépecha (ONP) que cohesionaba a las organizaciones indígenas en el estado decidieron separarse por diferencias en la perspectiva de las estrategias de lucha y la

distribución de recursos. Se crea entonces la organización Nación Purhépecha Zapatista, más cercana a los postulados del EZLN. Sin embargo, estas decisiones considera Jasso (2010:69) no siempre resultaban de procesos de consulta entre sus bases sino de diferendos entre las dirigencias. De acuerdo con la autora: “Esta fractura indica las diferencias y enfrentamientos al interior de la organización y la gran influencia de los líderes, ya que fue una decisión que se tomó en la cúpula, y en la cual las bases no intervinieron y sólo debieron elegir cuál de los líderes representaba mejor sus demandas. Esto también muestra las divisiones que existen en el movimiento indígena en la entidad, ya que a partir de esta división se promovieron o rompieron alianzas con otras organizaciones nacionales, internacionales, de indígenas y no indígenas”

Otro capital importante en el liderazgo de la Organización Nación Purhépecha en la coyuntura que se analiza, era su capacidad de propuesta jurídica, tanto de las iniciativas formuladas desde ellos mismos, así como para concitar apoyos profesionales. La organización avanzó en elaborar una propuesta de reformas que armonizara la Constitución del estado con el artículo segundo de la Constitución general de la República, que reconocía, entre otras cosas, el derecho a la libre determinación y autonomía indígena. En un proceso largo que inicia de manera formal en Paracho con una “Asamblea de Pueblos Indios” en mayo de 2001, allí se elaboraron las primeras líneas para plantear al entonces candidato a gobernador Lázaro Cárneas Batel una propuesta de ruta de acción para que éste se comprometiera con la propuesta de reforma constitucional y la enviara al Congreso. También se le entregó una lista de la demanda de remunicipalización: 17 en total, 3 de ellos nahuas.

En seguimiento, otro encuentro indígena se realiza el 27 de enero de 2002 en Arantepacua. Los debates en esas actividades fueron recogidos por Ramírez (2002), de lo que se dijo allí destaca el rechazo a los partidos políticos y el reclamo a recuperar sus propias instituciones de gobierno, tanto en la forma de su integración como en sus métodos propios de elección. Meses después se realizó otro encuentro en Ichán, el 9 de febrero de 2002, que buscaba redondear la versión final. Se trabajó en la propuesta de una “reforma integral” que tocaba diversas aristas (agrarias, municipales, electorales, educativas, entre otras). Finalmente el documento se entregó al gobernador el 23 de abril de 2002 (Ramírez, 2003).

Los foros que se realizaron esbozaban planteamientos comunes, había un fuerte consenso alrededor de varios puntos: la creación de municipios indígenas; la elección de autoridades sin la presencia de partidos políticos y del reconocimiento de la comunidad como un cuarto orden de gobierno. Pese a los avances en los foros el Congreso local no estaba en la misma sintonía (Ventura, 2009:100). El nuevo gobernador comenzó a avanzar en una agenda de corte indigenista. En diciembre de 2002 se aprobó la creación de la Coordinación Interinstitucional de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán, que se encargaría de realizar diversos foros entre las comunidades y pueblos indígenas. Esta institución no avanzó en dar respuesta a las demandas sino que las burocratizó. Fueron pocos los municipios que lo formaron a exigencia de las comunidades, y ésta, a decir de la autora: “se ha convertido en un espacio de disputa entre el municipio y las comunidades”; impidiendo la materialización de derechos. Adicionalmente, otra de las tareas prioritarias de la Coordinación Interinstitucional era la creación del “Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas”, éste se conformó con 66 autoridades (propietarios y suplentes) civiles y agrarias de los cuatro pueblos; 15 en su calidad de representantes de diez microrregiones, integradas cada una por tres o cuatro municipios. Según el decreto que dio origen al Consejo Consultivo, éste tiene la función de coadyuvar en el diseño, planeación, programación y definición de políticas públicas en materia indígena, así como la facultad de realizar y presentar iniciativas de Ley al Congreso en esa materia. Pero, ésta no fue más allá de su instalación (Ventura 2009:103).

Finalmente, en agosto de 2003 se comenzó a delinear un proceso para una reforma indígena que realizó mesas de trabajo durante un año, de noviembre de 2003 a noviembre de 2004. Pero el proceso no avanzó en su sistematización ya que el Congreso priorizó el proceso electoral de ese año, pasando la discusión a enero de 2005. Para esas fechas las organizaciones indígenas estaban molestas y decepcionadas con los alcances de la propuesta en el Congreso del Estado, cuestionando la versión final que fue llevada a las comisiones del poder legislativo. Ante la falta de acuerdo, la propuesta no avanzó dejando tal encomienda para la siguiente legislatura. Al final, otra vez ésta ya no lo retomó, los acuerdos no se concretaron, el periodo de gobierno concluyó y otra vez sin resultados.

En el año 2006 en la coyuntura del cambio de gobierno federal, la organización Nación Purhépecha volvió a recordar que 25 comunidades estaban esperando su

reconocimiento como nuevo municipio, en la modalidad de “municipio autónomo”. Una nota periodística recogió lo siguiente:

En Michoacán un total de 25 comunidades indígenas buscarán ser municipios autónomos ya que tienen condiciones para serlo, informaron integrantes de la organización Nación Purépecha, quienes exigieron al Poder Ejecutivo y Legislativo seriedad en los temas vinculados con los indígenas, así como inclusión de las comunidades y organizaciones en la discusión de este tipo de temas. En rueda de prensa miembros de Nación Purépecha, encabezados por Abundio Marcos Prado, enlistaron entre las 25 comunidades que buscarían ser municipios autónomos a: Ostula, Pómaro, Coire, Tarecuato, Charapan, Pamatácuaro, Nurío, Capacuaro, Arantepacua, Angahuan, Tiríndaro, San Lorenzo, Sipiajo, Santa Fe, Pichátaro y Cresencio Morales. De acuerdo con Abundio Marcos, dichas comunidades tienen condiciones para ser municipios autónomos, por lo que sus habitantes están interesados en lograrlo, ‘lo que debemos hacer es ir confluyendo, no pensamos estar solos, aunque unos sean de una comunidad, región o partido nos une la sangre indígena’<sup>69</sup>.

En el mes de abril de 2007 ante la disminución de la presencia del discurso autonómico a nivel estatal y nacional y por el vacío que creaba la ausencia del EZLN en el escenario nacional, antes con mucho impacto a través de los medios, la gramática de las luchas fueron cambiando, regresando a una formulación reivindicatoria y ya no de exigencia de derechos. El diario La Jornada Michoacán recogió las voces de la comunidad Pamatácuaro que buscaba crear un nuevo municipio “como alternativa contra la pobreza”. Los motivos: “El desprecio, la mentira y la desatención de los distintos gobiernos municipales de Los Reyes hacia las comunidades indígenas de Pamatácuaro...”. Además: “Es por el alto rezago, la pobreza de las comunidades indígenas a las cuales muchas veces no las calificaban como indígenas por pertenecer a Los Reyes (...) toda la cantidad económica que le mandan de la federación y el estado de los impuestos que recauda nunca

---

<sup>69</sup> “Nación Purépecha. En Michoacán, 25 comunidades buscan ser municipios autónomos Exigen a Ejecutivo y Legislativo seriedad en los temas vinculados con los indígenas”, en Cambio de Michoacán Jueves 20 de Enero de 2005. Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=17284&PHPSESSID=583bf5b7df378d213dfac70012ea59ca>. Consultado en mayo de 2006.

nos ha llegado nada a las comunidades, y tristemente hemos escuchado del presidente municipal que han hecho obras en todas partes, obras que no existen, que son obras fantasmas y con ello está dando un informe de gastos general de los que nosotros supuestamente estamos gastando. Eso es una mentira y eso en parte es lo que nos impulsa a hacernos independientes”.<sup>70</sup>

Llegó el fin del gobierno de Cárdenas Batel sin haber realizado avances significativos. En 2008 hubo cambio de gobernador ascendiendo al poder Leonel Godoy Rangel (2008-2012) emanado también del PRD. Las organizaciones indígenas fueron otra vez activas promotoras en su campaña política. El candidato a su vez se comprometió con impulsar una reforma indígena. Ya siendo gobernador comenzó un nuevo proceso de delimitación del perfil de la propuesta, que se concluyó en ese mismo año de 2008. En su versión final esta propuesta fue elaborada por una “Comisión Plural” que pudiera ir avanzando en sistematizar los consensos. La propuesta era un punto y seguido de los acuerdos que ya se habían planteado años atrás, pero que se habían quedado congeladas en el poder legislativo.

El tema del “derecho a la creación de municipios indígenas” fue reiterada como demanda con una posición muy clara: se trataba de crear un nuevo tipo de municipio, como un “municipio indígena” como una categoría específica; así quedó establecido de manera explícita en la propuesta. En el documento se aclara que en el artículo 44, como parte de las facultades del Congreso local, debe establecer su competencia para la creación de “municipios para los pueblos indígenas” reconociendo sus particularidades, tanto en su formulación, como en la integración de la autoridad, sistemas normativos, organización social, en la elección de las autoridades y en sus competencias, incluyendo el tema de tierra y territorio. En la propuesta quedó dicho<sup>71</sup>:

- a. La solicitud de erección debe ser hecha por las autoridades formales de una o varias comunidades integrantes de un pueblo indígena reconocido por el Estado, en cumplimiento del mandato expreso de la asamblea o asambleas

---

<sup>70</sup> “Indígenas de Pamatácuaro buscan crear nuevo municipio como alternativa contra la pobreza”, La Jornada Michoacán, 21 abril de 2007.

<sup>71</sup> El documento en cuestión es citado por Jasso (2010): “Comisión plural para la propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán (2008), “Propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Michoacán (Tercer borrador para su análisis y discusión). Constitución política del estado de Michoacán de Ocampo”, en Michoacán, versión electrónica.”

comunales correspondientes, respaldada por un grupo de ciudadanos en número no menor de mil doscientos y con residencia en la comunidad de cuando menos tres años.

b. La fracción territorial que haya de constituirse en nuevo municipio indígena deberá corresponder a la que ocupan las comunidades solicitantes y contar con una población no menor de ocho mil habitantes;

c. El proceso de elección de los integrantes del H. Ayuntamiento en los municipios indígenas, se hará conforme a sus sistemas normativos propios (Comisión plural, 2008) (Jasso, 2010:74-75).

Se planteaba además que la creación de un municipio indígena debía responder a requisitos que reconocieran esa diversidad, por ejemplo los criterios de población debían de ser reconsiderados. Se apelaba a políticas afirmativas para que, por ejemplo, el requisito de población fuera inferior a diez mil. Asimismo, obviar algunos otros requisitos como el que establecía que la comunidad solicitante debía demostrar los elementos necesarios para su existencia económica y administrativa. De igual forma se planteó que debía obviarse la opinión del ayuntamiento o ayuntamientos afectados, así como la opinión del gobernador del estado.

Y en el caso del municipio indígena la solicitud debería ser presentada por las autoridades formales de una o varias comunidades. Adicionalmente, se planteaba reconocer el derecho de “libre asociación entre comunidades, municipios indígenas y no indígenas de la entidad” con el fin de coordinar acciones y aspiraciones como pueblos indígenas. En los casos en los que la población indígena estuviera subordinada a una cabecera mestiza pero no lograra integrar el mínimo de población requerido para su municipalización, se proponía la creación de la figura de regidor indígena (Jasso, 2010:74-75). La ruta jurídica de la reforma establecía que ésta debía ser aprobada por consenso con las organizaciones, antes de su aprobación.

Pero otra vez los acuerdos entre las organizaciones indígenas y el Congreso local no se materializaron en la ansiada reforma, La formulación compartida no se logró, ya que el Congreso local no aceptó los acuerdos convenidos en el documento de la comisión. Ante esta situación las organizaciones volvieron a abandonar la mesa de diálogo, en

desacuerdo con los ajustes realizados por las comisiones legislativas. La propuesta desde el Congreso local era: nuevos municipios sí, pero bajo la figura del Municipio Libre; lo que produjo molestia y de nuevo ruptura con las organizaciones (Ventura, 2009).

En esta situación el Congreso del estado decidió actuar por su cuenta y llevar la propuesta al pleno de diputados, en situación de secrecía. En ausencia de las organizaciones y sin consulta previa, los diputados aprobaron el 13 de diciembre de 2011 la reforma en materia de derechos y cultura indígena, ignorando a los actores que habían participado en la discusión de los documentos, actuando en contra de los acuerdos pactados.

La nueva reforma no recuperó el tema de los nuevos municipios, después se conoció la razón. Antes, el 31 de marzo de 2010, el Congreso local había realizado una reforma en secreto y a espaldas de las organizaciones indígenas con las que negociaba: era una reforma que modificaba la legislación que creaba nuevos municipios, que iba en contrario a lo que se negociaba en las mesas con las organizaciones indígenas<sup>72</sup>. La reforma municipal suprimió los ordenamientos de 1960 que establecían el requisito de diez mil habitantes para poder formar un municipio; en la nueva Ley el requisito mínimo de población se elevó a 40 mil habitantes. Adicionalmente estableció una nueva ruta jurídica para acceder a erigir los poderes municipales.

La nueva normativa establecía que la solicitud debe presentarse por escrito ante el Congreso del Estado por un grupo de ciudadanos en número no menor al cincuenta por ciento más uno, de los vecinos inscritos en el padrón electoral del territorio demandante que pretendiera establecerse en nuevo Municipio y con residencia de tres años en la localidad, cuando menos. Las reglas en lo general se convirtieron en una gran barrera difícil de alcanzar para cualquier pequeño poblado. El nuevo reglamento mandata:

- a) La solicitud deberá contener un expediente técnico con el diagnóstico económico, social, político; los proyectos de plan de desarrollo municipal, desarrollo urbano, desarrollo sustentable y presupuesto de ingresos y egresos que garantice su existencia económica y administrativa, así como que el municipio de que se

---

<sup>72</sup> Esta regulación quedó contenida en el Título Tercero, Capítulo II del Poder Legislativo, Sección IV de las Facultades del Congreso, Artículo 44, Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Estado, 31 marzo 2010.

- escinda, pueda seguir subsistiendo sin grave menoscabo de su hacienda municipal, además de la estructura organizacional propuesta;
- b) La fracción territorial que haya de constituirse en nuevo municipio, debe contar con una población no menor de cuarenta mil habitantes;
  - c) Que el poblado que se elija como cabecera municipal tenga una población no inferior a veinte mil habitantes y cuente con la infraestructura que garantice la prestación de los servicios públicos; y,
  - d) El Congreso debe solicitar la opinión del ayuntamiento de cuyo territorio pretenda formarse la nueva circunscripción municipal, así como la del Gobernador, quienes deberán emitirla dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que les fuere requerida;
- V.- Agrupar dos o más Municipios en uno solo, cuando a su juicio no reúnan las condiciones expresadas en la fracción anterior. El acuerdo debe ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados presentes. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2014:19)<sup>73</sup>.

La respuesta dada por el gobierno del Estado a través del Congreso iba en sentido contrario a los varios años de negociación, pactos, acuerdos y complicidades que las organizaciones indígenas habían mantenido con los gobiernos PRDistas gobernantes. Estos acuerdos fueron violentados, además de realizarse en secreto, fueron en contrario de lo acordado.

Visto en conjunto, lo que ocurría en Michoacán era una expresión de un fenómeno más amplio que acontecía a nivel nacional. De facto esas decisiones iban en contra de la posibilidad de la materialización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en particular al derecho de libre determinación y la posibilidad de hacerlo realidad a través de la figura municipal. Para los pueblos indígenas este resultado era de gran decepción ya que con ello se cerraba la posibilidad de hacer cumplir los Acuerdos de San Andrés, de cuya elaboración participaron de manera activa, como parte del colectivo de organizaciones indígenas que asistieron a Chiapas en el proceso de diálogo. El resultado

---

<sup>73</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de junio de 2014, Tomo: CLIX, Núm. 74, cuarta sección. Disponible en: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxii/constitucion/constitucion-politica-del-estado-de-michoacan-de-ocampo/>. Consultado en agosto de 2014.

era un carpetazo a ese compromiso; contravenía además al artículo segundo de la Constitución federal. Se recordará que este artículo ordena que los derechos de libre determinación y autonomía indígena pueden materializarse en el ámbito municipal.

El texto de esta reforma no parece ser inocua, sino que los criterios son muy parecidos a los que quedaron establecidos en las reformas de Jalisco en 2009 (como veremos páginas abajo) y que después de Michoacán (2010) serían llevadas, en iguales términos a la legislación guerrerense en 2012; coincidiendo en los criterios y requisitos.

Es de llamar la atención que estas reformas se implementaron casi de manera simultánea en entidades protagonistas que registraron luchas beligerantes por la remunicipalización. Pareciera que ésta era una respuesta desde la razón de Estado, como medida de contención a las luchas por la remunicipalización. Con esas reformas claramente se levantaba un muro a las aspiraciones de los pueblos, una suerte de un ¡nunca más!, avanzará la municipalización de un pequeño poblado. Desde los poderes ejecutivo y legislativo se buscaba contenerlas levantando un obstáculo de tal tamaño que condujera al desaliento haciéndolas virtualmente infranqueables. Y si bien las reformas se implementaban en entidades federativas soberanas (Jalisco, Michoacán y Guerrero), y distantes entre sí, eran muchas las coincidencias con las otras dos reformas orientadas en ese mismo sentido, por lo que hace suponer que ésta respondía a una voluntad nacional.

Estos cambios ocurrieron en un momento de debilidad del movimiento indígena autonómico en el país y del cambio de agenda del EZLN que dejó de tener presencia nacional e interesarse en las políticas de reconocimiento de los pueblos indígenas, centrando su interés en las luchas contra el neoliberalismo (Mora, 2010). También estos cambios parecen contener mensajes dirigidos hacia el resto de entidades federativas en el país para detener el crecimiento de la malla municipal, en un contexto de aumento de la demanda por nuevos municipios. Las reformas mencionadas constituyen verdaderos candados para contener las luchas por la municipalización como una posibilidad para el ejercicio del derecho a la libre determinación.

Adicionalmente, con esa reforma en Michoacán se desdeñaron varios años y esfuerzos y de trabajo que se había realizado desde las organizaciones indígenas que habían trabajado de manera seria y consistente con una formulación de alto nivel para el rediseño de las instituciones del Estado para materializar los derechos de libre determinación y autonomía que se habían signado en Chiapas y, lograr una política

afirmativa de remunicipalización a favor de las comunidades indígenas y hacer del municipio el espacio de garantía a los derechos autonómicos indígenas a nivel nacional. La reforma contradujo los consensos logrados respecto al perfil del diseño del “municipio indígena autónomo” que durante casi dos décadas los purhépecha habían estado diseñando. Nada de lo propuesto fue considerado y, por el contrario se actuó en contra de ellos.

En este mismo orden, la reforma en materia de derechos indígenas en el estado de Michoacán tuvo igual suerte. El 13 de diciembre de 2011 el Congreso aprobó la reforma sobre derechos de comunidades indígenas (publicada el 16 de marzo de 2012), pero lo hizo a espaldas de las organizaciones y pueblos. Éstas no fueron informadas y tampoco consultadas sobre el contenido del texto final, lo que produjo su rechazo. Esta inconformidad fue expresada por distintas comunidades, entre ellas el Concejo Mayor de Gobierno Comunal (CMGC) del municipio de Cherán<sup>74</sup>, quien llevaría este asunto a una controversia constitucional (32/2012) ante la Suprema Corte de Justicia, por violación al derecho de consulta. La Suprema Corte emitió una resolución a favor del municipio de Cherán para reconocer el derecho<sup>75</sup> “... de un municipio indígena para elegir a una autoridad conformada de acuerdo a sus ‘usos y costumbres’” (Aragón, 2013:37).

Con el desenlace de la reforma municipal y con la reforma estatal en materia indígena y con la sentencia de la Corte, con ello se cierra el ciclo 1994-2010 que en esta tesis se analiza y comienza una nueva etapa en la lucha por los derechos de libre determinación y autonomía indígena en este estado que inicia con el logro obtenido por Cherán en los tribunales.

En la nueva etapa, aunque el terreno sigue siendo el de los municipios, el del autogobierno, que alimentaba la lucha indígena desde años atrás, sin embargo parece abandonarse (¿temporalmente?)<sup>76</sup> las trincheras de creación de nuevos municipios y se

---

<sup>74</sup> “Aprueba Michoacán reforma sobre derechos de comunidades indígenas”, Diario La Jornada, 14 de diciembre de 2011.

<sup>75</sup> “DOF: 23/09/2014. SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, así como Votos Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas; Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y de Minoría de los Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz.” Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361089&fecha=23/09/2014). Consultado en agosto de 2015.

<sup>76</sup> Sin embargo el tema del reclamo del nuevo municipio no parece estar del todo agotado. La aspiración a lograr que los pueblos obtengan el reconocimiento municipal sigue estando presente en la opinión pública y sale a la luz de vez en vez. Pero la gramática como ahora se plantea parece ser de una promesa política

abren otras, como el reconocimiento de la institución del “municipio indígena” y a sus formas de integración y nombramiento de sus autoridades.

Aunque esta sentencia no incorpora a todos los municipios de mayoría indígena en la entidad, abre la puerta para nuevas formas del uso del derecho gestionado desde las luchas de resistencia y autodefensa de los colectivos indígenas (Ventura, 2012). La sentencia a favor del “municipio indígena” de Cherán” y la instalación de su gobierno indígena municipal en 2012, puede ser leído como un punto y seguido que cierra la coyuntura e 1994-2010 e inaugura nuevas luchas jurídicas en defensa del derecho de libre determinación y el autogobierno en el ámbito municipal.

Concluyendo, las organizaciones que integraron el movimiento indígena autonómico de Michoacán, han sido actores protagónicos en luchas dirigidas a transformar el Estado y con ello a modificar las relaciones de poder, desiguales y de dominación, en el municipio, caracterizado por cabeceras mestizas y tenencias municipales indígenas; vínculos significados por discriminación y carencia de derechos. En esa trayectoria de más de dos décadas, las organizaciones indígenas fueron debilitadas y en la actualidad carecen de la beligerancia necesaria para emprender de nueva cuenta los extraordinarios esfuerzos que requiere articular un movimiento indígena y que sostuvieron durante más de veinte años, sin resultados. La forma “organización social indígena” que fueron las que integraron al poderoso Movimiento Indígena Autonómico nacional, hoy está debilitado e incluso cuestionado sobre su legítima representación. Todo indica que es el momento de los pueblos, de las comunidades y su propio sistema de autoridades. El camino parece estar ahora dirigido hacia la reconstitución de los pueblos y hacía la revitalización de la institucionalidad indígena. El cambio de época parece haber comenzado después de cerrar el ciclo de “la remunicipalización”.

---

de dudoso cumplimiento. En marzo de 2016, Ángel Alonso Molina, secretario de Pueblos Indígenas, realizó una declaración en donde deja abierta la expectativa. Un medio publicó la siguiente declaración: “Asegura que es sentir de muchas comunidades el contar con municipios propios, ‘donde podamos gobernarlos a nosotros mismos’, pues la mayoría de núcleos están sujetos a ciudades donde ‘su cultura, su desarrollo político y económico, es totalmente diferente al nuestro’, por lo que seguiría siendo una aspiración no resuelta. Para eso es necesario que las instancias institucionales hagan los arreglos correspondientes, y por lo pronto, que garanticen representación indígena en los 49 ayuntamientos ‘donde tenemos presencia, además del Congreso estatal y el poder Judicial, ya que contamos con muy pocos jueces’. Lo dicho por el funcionario sigue siendo la agenda pendiente del movimiento indígena. Véase: “Gobernador vería bien remunicipalización indígena”, en La Voz de Michoacán, 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.lavozdemichoacan.com.mx/gobernador-veria-bien-remunicipalizacion-indigena/>. Consultado en marzo de 2016.

Aunque ahora la lucha por la remunicipalización ha venido a menos, es probable que la demanda de creación de nuevos municipios no se agote en Michoacán, porque las relaciones de desigualdad y dominación cabecera-comunidades permanecen; pero la forma cómo ésta será planteada y su articulación con las luchas indígenas, podrán ser distintas a cómo se desarrollaron en el ciclo 1994-2010. La creación de nuevos municipios en un horizonte de reconstitución de los pueblos, parecería ser el punto y seguido de este proceso.

## **II. 5.- Nuevos municipios en Puebla como solución a viejos y nuevos problemas**

La organización política territorial y las fronteras internas de cada entidad federativa están marcadas por su historia; esta historia para el caso de Puebla deja un legado de una aguda fragmentación en pequeños municipios de reducido tamaño y población. Con 217 municipios, ocupa el segundo lugar en México, después de su vecino del sur, Oaxaca, con 570.

La configuración político-territorial del estado de Puebla ha sido compleja. Puebla fue diseñada en el siglo XVI y XVII para ejercer control sobre un corredor económico de gran importancia que se había configurado desde el periodo prehispánico. Su trascendencia radicaba en que conectaba a Veracruz con la capital de la Nueva España. Puebla como ciudad española-criollo-mestiza se creó para contener y hacer contrapoder al gobierno indígena de Cholula y Tlaxcala que gozaba de autoridad e influencia en centenares de pueblos indígenas del entorno. Para cumplir esa misión Puebla gozó de diversos privilegios otorgados por la Corona, estimulando la colonización de territorios (Hernández-Flores y Martínez-Corona, 2011)<sup>77</sup>.

La ciudad de Puebla y en lo general el resto de las municipalidades de las demarcaciones de los estados de Puebla y Tlaxcala creadas en el transcurrir del curso de 500 años, se instalaron encima de territorialidades indígenas, lo que ha sido motivo de una conflictividad permanente; que si bien no ha sido explosiva, las contradicciones étnicas por la ocupación del territorio están siempre presentes y han irrumpido cíclicamente en los eventos políticos más importantes en México. Y en la coyuntura que abrió el levantamiento armado zapatista, también se manifestó.

Al concluir el régimen colonial, el territorio poblano se fue desmembrando poco a poco. Habiendo nacido con un amplio territorio que tenía acceso a los océanos Pacífico

---

<sup>77</sup> Al referirse a la fundación de Puebla, en el siglo XVI, José Álvaro Hernández-Flores y Beatriz Martínez-Corona (2011) mencionan: “La edificación de una ciudad española en un punto intermedio entre México-Tenochtitlan y el Puerto de Veracruz fue de vital importancia para el desarrollo comercial de la Nueva España. Asimismo, la construcción de un asentamiento español colindante con los territorios de Cholula y Tlaxcala fue una medida de la Corona para minar la importancia de los señoríos indígenas en el Altiplano Central. De esta manera, el nuevo centro urbano nació protegido y beneficiado con importantes distinciones y privilegios que hicieron de él un dinámico polo de desarrollo económico, político, cultural y religioso que ejerció gran influencia sobre confines remotos, que incluían diversos asentamientos prehispánicos, entre los que se encontraban Cholula, Huejotzingo, Calpan, Amozoc, Tepeaca y Tecali” (Hernández-Flores y Martínez-Corona, 2011:286).

y Atlántico, en el siglo XIX sufrió diversas mutaciones territoriales que cincelaron de manera definitiva la extensión territorial del estado. En 1849 tuvo un desprendimiento importante que contribuyó a la formación del estado de Guerrero; en esa ocasión perdió el departamento de Tlapa conformado por los partidos de Tlapa y Ometepec integrado por 22 municipalidades y 139 pueblos. Años después, en 1853 perdió el Distrito de Tuxpan, formado por los partidos de Chicontepec y Tuxpan, que se integraban por 10 municipalidades y 49 pueblos, que pasaron a la jurisdicción de Veracruz. Por motivo de ambos recortes, Puebla quedó sin salida al mar (Herrera, 2009).

En su interior los grupos políticos también se disputaban el control de los territorios. Puebla participó y fue actor importante en los distintos momentos de la lucha por la Independencia y de defensa de la nación en contra de las invasiones extranjeras. Es memorable la defensa que hicieron sus habitantes para rechazar la invasión de los ejércitos franceses en mayo de 1862 (en la llamada “Batalla de Puebla”) bajo el mando del general Ignacio Zaragoza. En estos eventos los pueblos indígenas fueron actores relevantes. La historiografía oficial registra la participación destacada del batallón del pueblo indígena de Zacapoaxtla para lograr el triunfo militar.

Muchos pueblos participaron en las distintas confrontaciones armadas haciendo alianzas políticas con actores diversos; obteniendo a cambio el reconocimiento jurídico que les permitiera el control de su territorio, ya fuera como villa o municipio (y posteriormente, en la Revolución, en el siglo XX, como ejido). Por ejemplo en la monografía que se publica en la página de Internet del municipio de Zacapoaxtla, se lee en sus antecedentes históricos: “Historia de Zacapoaxtla. [...] Tiempo después, por hechos de armas en favor de la emancipación de México, obtuvo la categoría de villa el 11 de marzo de 1826. Se deroga el 12 de Octubre de 1833; se erige en cabecera del partido el 1º de abril de 1835. En 1864, siendo Gobernador y comandante militar del estado de Puebla, el General Fernando María Ortega, declaró a la Villa de Zacapoaxtla “La ciudad del 25 de abril” tomando en cuenta los gloriosos hechos de armas de 1862-1863”<sup>78</sup>.

Este ejemplo ilustra cómo la participación y alianza con algunos de los grupos beligerantes en el siglo XIX buscaba algún tipo de arreglo para el reconocimiento de ascenso de su jerarquía político-territorial de algunos poblados indígenas para reconocer

---

<sup>78</sup> En: “Historia de Zacapoaxtla” en Zacapoaxtla. Info. Disponible en: <http://zacapoaxtla.info/historia.htm>. Consultado en febrero de 2014.

sus autogobiernos (de origen precortesiano o colonial). Puebla concluyó el siglo XX con un crecido número de pequeños municipios (217), siendo la mayoría de ellos pueblos prehispánicos, reconstituidos y resignificados en la trayectoria de los 500 años de vida colonial y republicana, o fragmentos de los mismos, en disputas por elevar su rango, en una larga y permanente lucha en la lógica de la “geopolítica indígena” (Dehouve, 2001).

Un buen indicador del origen histórico de esos territorios son los nombres de los municipios, en donde observamos predominancia de la lengua náhuatl, así como la grafía de los códigos prehispánicos en los escudos municipales<sup>79</sup>. La impronta de los señoríos está presente en la historia municipal del estado, por lo que puede establecerse una suerte de ecuación: que aquellos municipios que son más pequeños en extensión y en territorio, son al mismo tiempo aquellos que probablemente tienen una existencia prehispánica. Es decir, que se puede plantear la hipótesis que el proceso de delimitación de la malla municipal comenzó por reconocer primero a los *altépetl*<sup>80</sup> como Repúblicas de Indios; luego los reconoció como pueblos y ayuntamientos en el siglo XIX; y ahora después de 1915 como Municipio Libre. Muchos de esos municipios son incluso más reducidos en extensión y población que los del estado de Oaxaca. Por ejemplo existen seis municipios cuya población es inferior a los mil habitantes: Coatepec, con 884<sup>81</sup> habitantes y una extensión territorial de 10.22 kms<sup>2</sup>; La Magdalena Tlatlahuiquitepec, con 722<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> El listado de los 217 municipios del estado de Puebla, junto con sus escudos y emblemas que los identifican pueden verse en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios\\_de\\_Puebla](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios_de_Puebla). Consultado en febrero de 2014.

<sup>80</sup> El *altepetl* era una institución étnico-político-territorial de gran importancia al momento del establecimiento de la Colonia. El *altépetl* es el nombre que en lengua náhuatl recibía las entidades que hacían parte de su organización político-territorial. James Lockhart (1999) dimensionó la importancia de esta institución mesoamericana. Dicho en palabras del autor: el *altepetl* “...refiere en primer lugar, al territorio, pero lo que significa principalmente es una organización de personas que tiene el dominio de un determinado territorio.” Es: “Una entidad soberana o potencialmente soberana, cualquiera que fuera su tamaño, podía considerarse un *altépetl*.” (1999:27). “La manera nahua de crear grandes unidades, ya fuera en la política, en la sociedad, o en la economía, tendió a acercar a una serie de partes relativamente separadas y autónomas, que constituían el todo, cuya unidad consistía en el número y la disposición de esas partes, su relación idéntica con respecto a un punto de referencia común, y su rotación ordenada, cíclica. A este modo de organización se le puede llamar celular o modular, en oposición del modo jerárquico, sin que esto quiera decir que es ineficaz para producir unidades grandes cohesivas y perdurables.” (Lockhart, 1999: 29).

<sup>81</sup> “Asentamiento de grupos totonacas, tributarios de texcoco. En 1522 fueron sometidos por los españoles. En el siglo XVI fue pueblo del Obispado de Puebla perteneciente a la Corona para beneficio de los franciscanos. En 1750 bajo la jurisdicción eclesiástica de Zacatlán. A fines del siglo XIX perteneció al Antiguo Distrito de Zacatlán y el 14 de septiembre de 1930, por decreto, se le constituye como municipio libre de localidades segregadas a los municipios de Camocuautla y Hermenegildo Galeana. Cuenta con una extensión territorial de 10.22 km<sup>2</sup>. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21030a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>82</sup> “El municipio fue fundado por grupos mixtecos se remontan a la época prehispánica. A finales del siglo XIX pertenecía al territorio del antiguo Distrito de Tepexi, y al constituirse como municipio en 1895 segregó a la cabecera municipal que es el pueblo de La Magdalena Tlatlahuiquitepec. El municipio abarca un

habitantes y una extensión territorial de 11.10 kms<sup>2</sup>; Santa Catarina Tlaltempan, con 887 habitantes y una extensión territorial de 47.44 kms<sup>2</sup><sup>83</sup>; San Juan Atzompa, con 815 habitantes<sup>84</sup>, y una extensión territorial de 24.76 kms<sup>2</sup>; San Martín Totoltepec, 951<sup>85</sup>, con una extensión territorial de 7.27 kms<sup>2</sup>; siendo este municipio el de menor territorio en Puebla y en el país. Este pequeño municipio, igual que San Miguel Ixtilán, (con 727<sup>86</sup> habitantes en 72.61 kms<sup>2</sup>) han disminuido de población en los últimos cinco años estando amenazada su permanencia. El primero, su población decreció en un número de 300 habitantes, entre 2005 y 2010. Es importante hacer notar que si bien la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, vigente, establece como requisito que todo municipio requiere integrarse con una población superior a los 25 mil habitantes en el estado; son pocos los municipios que en la actualidad alcanzan esa población.

La historia política de esos municipios para lograr su municipalización también está presente en los apellidos de los mismos. Muchos de ellos incorporan en sus denominaciones como segundo nombre, a los próceres patrios que hicieron posible su municipalización, o por lo menos a los liderazgos políticos, caudillos y militares más

---

área de 11,10 km<sup>2</sup>.2 Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21095a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>83</sup> “Su fundación prehispánica fue hecha por grupos mixtecos; estuvieron sometidos a los Nahuas. Perteneció al antiguo Distrito de Tepexi y en 1930 se constituyó en Municipio Libre. Tiene una extensión territorial de 47.44 km<sup>2</sup>”. Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21146a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>84</sup> “El poblado ha sido ocupado por diferentes Grupos Étnicos, primero por Mixtecos y Popolocas, y luego por otomíes. En el siglo XV fue tributario de los aztecas. La construcción de la iglesia de San Juan Bautista se inició en los primeros años de la colonia y se terminó a finales del siglo XVI. Por mandato de Don Pedro Cebrián y Agustín Conde de Fuenclara, Virrey de Nueva España, la población fue subalterna de Huatlatlauca. En 1745 se establecieron cuatro familias extranjeras, quienes se dedicaron a la cría de ganado caprino, vivieron en el barrio San Jerónimo. El 27 de abril de 1920 se erige el municipio libre, independiente de Huatlatlauca, lo que motivó que los habitantes de esta última población incendiaran a Atzompa los días del 3 al 17 de noviembre de 1921. Abarca un área de 24.76 km<sup>2</sup>.” Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21131a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>85</sup> “Asentamientos olmecas y nahuas, que en la antigüedad dieron lugar a su fundación, municipio libre de reciente creación, el 27 de abril de 1922, cuando pertenecía al antiguo distrito de Izúcar de Matamoros. La cabecera municipal es el pueblo de San Martín Totoltepec. Abarca un área de 7.27 km<sup>2</sup>”. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21133a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>86</sup> “No obstante el nombre nahua, sus fundadores fueron grupos mixtecos que se asentaron en la época prehispánica, en este lugar que actualmente limita con el estado de Oaxaca. En 1521 estaba sometido a los encomenderos. A principios del siglo XVI fue pueblo-cabecera del obispado encomendado a Luis de Velázquez y Marroquino, con beneficio para los dominicos. En 1525 estaba bajo la jurisdicción eclesiástica de Acatlán, a fines del siglo XIX pertenecía al antiguo distrito de Acatlán. Fue creado municipio libre el 15 de abril de 1926. Comprende un área de 72.61 km<sup>2</sup>”. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21135a.html>. Consultado en febrero de 2014.

visibles con los que hicieron alianza para constituirse como tales. Por ejemplo el municipio de Ayotoxco, tiene el apellido “de Guerrero”; Cuapiaxtla de Madero; Cuayuca de Andrade; General Felipe Ángeles; Francisco Z. Mena; Guadalupe Victoria; Hermenegildo Galeana; Huitzilan de Serdán; Ixamilpa de Guerrero; Izucar de Matamoros; Juan C. Bonilla; Juan N. Méndez; Mazapiltepec de Juárez; Tepatlaxco de Hidalgo; y Tuzamapan de Galena, entre otros<sup>87</sup>.

En contraste destaca que la proporción de municipios con nombre de santos es reducido, únicamente 32 municipios tienen referentes católicos, lo que podría estar indicando que los municipios se formaron con base a los altepetl o territorialidades indígenas y no con la congregación de pueblos que realizaban las autoridades de la Corona y la Iglesia. La delimitación político-territorial del altepetl se mantuvo y cuando se intentó desaparecer por su reducida extensión territorial y población, volvían a accionar políticamente para buscar alianzas con grupos de poder que los favorecieran en recuperar la restitución de sus poderes municipales (Gómez-García, 2009).

En Puebla como en el resto del país la delimitación de la malla municipal quedó establecida en el siglo XIX (Bataillon, 1979). En 1837 se organizaba en 7 distritos; éstos en 21 partidos y a vez en 163 municipalidades. Es en esta fecha que la legislación poblana enuncia por vez primera de manera formal la categoría de municipalidad, como concepto de división territorial. Después de las pérdidas territoriales en 1861 registró 175 municipalidades, así se mantuvo hasta 1902. Cifras que sin embargo fueron muy inestables; creando incluso confusión en el registro histórico de su división territorial durante ese periodo (INEGI, 1997:54-55). En 1903 aumentó 5 municipalidades; en 1917 se redujo drásticamente a 21 municipios; pero en 1921, con la nueva Constitución que armonizó a la Constitución de 1917, ascendió a 194 municipios. Un año después, en 1922 se crea uno nuevo, el de la capital, con ello se habilitó territorialmente al municipio de Puebla (INEGI, 1997:58) Otros cambios se realizaron arribando al año de 1930, cerrando esa década con un total de 210 municipios.

A partir de entonces el estado entrará en una fase de mayor estabilización en sus fronteras interiores y únicamente aumentará siete más en ochenta años, hasta 1970. A partir de esta fecha Puebla no ha realizado ningún cambio. En su historia de

---

<sup>87</sup> Esta forma de accionar en las alianzas para conseguir el reconocimiento de los ayuntamientos indígenas en la Puebla decimonónica está descrita por Lidia Gómez-García (2009), al documentar el proceso de creación de nuevos municipios de los pueblos nahuas de la jurisdicción de San Juan y los Llanos, Puebla.

municipalización reciente, de los 12 movimientos que hubo entre 1930 a 2010, siete fueron de nueva creación, mientras que cinco perdieron los poderes municipales, con el decreto del 26 de octubre de 1962 que especificó la desaparición de los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán; suprimidos para ser incorporados íntegramente, dentro de la jurisdicción del nuevo municipio de Puebla.

Al desagregar esas cifras se observa que en el curso de la década de los treinta se crearon seis; cinco más en los cuarenta y uno en los cincuenta; de tal forma que la década de 1960 inicia con 222 municipios y cinco supresiones en 1962, llegando a la cantidad de 217 (Blancas, 2013:32-33)<sup>88</sup>. Siendo éste su número actual, hasta 2014, cuando se redacta este acápite de esta tesis.

Puebla ha sido terreno de luchas de actores sociales comunitarios que han pugnado por erigir sus poblados con el rango municipal, pero, al final, después de concluido el “ciclo de la remunicipalización” de 1994-2010, los resultados son negativos. Pese a que algunos poblados cumplen con los requisitos de ley, la postura del poder ejecutivo y legislativo ha sido cerrar toda posibilidad a modificar la malla municipal y el saldo es que ningún ayuntamiento se constituyó en el periodo de análisis.

Esta sección recupera la lucha de actores sociales que irrumpen en la coyuntura 1994-2010 recibiendo las resonancias del discurso autonómico y emancipador del movimiento zapatista que se esparció por el país hasta poblados remotos, pero, que en el caso de Puebla, no obtuvo resultados.

¿Cuáles han sido las luchas por la remunicipalización en el estado de Puebla en el periodo que se estudia; de qué manera éstas se articularon con el zapatismo y cuál fue la respuesta desde los poderes ejecutivo y legislativo frente a la demanda?

En lo general podemos advertir que los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas aquí estudiadas despliegan distintas estrategias para negarse a ampliar su malla municipal. La manera más frecuente es contenerlo modificando las leyes municipales aumentando los requisitos, lo que hace virtualmente imposible que pequeños poblados puedan cumplirlos. La segunda estrategia es declarar insuficiencia presupuestal

---

<sup>88</sup> Otros estados también realizaron la supresión de municipios entre 1930 y 2010. Es el caso de Oaxaca: inició el año 1930 con 590 municipios, y fue suprimiendo algunos en los años cuarenta y cincuenta. Para 1960 su número ya era de 570, y desde entonces no se ha modificado (Blancas, 2013:32-33).

de los aspirantes, argumentando que los nuevos ayuntamientos significarían una nueva carga para el presupuesto estatal que la entidad no podría soportar. Este último es el argumento de las autoridades del Estado de México, como veremos en la siguiente sección, pero también este ha sido el argumento de los poderes ejecutivo y legislativo de Puebla. Pero cuando el poblado que aspira a su municipalización demuestra ingresos importantes, como es el caso de la comunidad Chipilo –que aquí se documenta- que aspira a municipalizarse, cumpliendo con el criterio económico de auto sustentabilidad, el gobierno del estado deja ver las verdaderas razones: aceptar la municipalización de uno, abriría una caja de pandora de una larga lista de poblados que lo están esperando.

Como se ha revelado páginas arriba, un motivo recurrente que argumentan los habitantes de las unidades submunicipales para reclamar el autogobierno y ver erigido su poblado como nuevo municipio es que con ello buscan superar la relación de subordinación con su cabecera municipal; subordinación que les ha impedido resolver sus problemas sociales y ha sido un obstáculo para mejorar sus condiciones de vida. El equívoco diseño del Municipio Libre que centraliza el poder político (decisiones y representación) y el poder económico (beneficios de servicios municipales e inversión pública en lo general) en las cabeceras municipales, dando un trato de ciudadanía de segundo nivel a las unidades submunicipales, cuya población percibe discriminación y exclusión por estar situados desde las agencias municipales (comisarías o encargaturas) en situación de subordinación a las cabeceras municipales, son motivos recurrentemente argumentadas por las comunidades que luchan por un nuevo municipio. Y esta percepción es válida tanto para poblados de base indígena como los que no lo son y lo mismo es para aquellas que son rurales o urbanas.

En segundo lugar la aspiración municipalista abreva de sentimientos de pueblos que a sí mismos se perciben como “mayores de edad” pero que son tratados como poblados sin derechos. Se trata de localidades que por motivos diversos, ya sea por crecimiento de población, fortalecimiento de sus instituciones de autogobierno, o como resultado de la globalización -que ha modificado las formas de inserción de los territorios en la lógica capitalista neoliberal- adquieren mayor relevancia que sus cabeceras, gozando de ingresos que les hacen presumirse autosuficientes, por lo que, evalúan, pueden erigirse como municipio en un impulso para el fortalecimiento de sus aspiraciones de desarrollo local. Adicionalmente el apetito por la remunicipalización ha sido estimulado por las políticas de descentralización de la política social que ahora corresponde al municipio

implementar, por lo que obtener el rango municipal está asociado a la aspiración de ciertas elites políticas locales, que con camisetas político electorales disputan para acceder a esos fondos.

Las unidades submunicipales de Puebla que aspiraban a ver erigidos sus poblados con el rango municipal, también fueron estimuladas por el momento de época de la coyuntura 1994-2010 y se manifestaron para hacer visible su expectativa. Incluso demarcaciones urbanas emularon ciertas prácticas características a las luchas del EZLN introduciendo cambios en el entorno político, incentivando actores locales para poner a su favor la oportunidad política de la coyuntura (Tarrow, 2004; Tilly, 1978), mediante declaraciones beligerantes, desafiando a los poderes ejecutivo y legislativo.

La coyuntura zapatista se presentó en Puebla cuando la comandancia zapatista recorría el país promocionando La Otra Campaña (desde enero de 2006) lo que dio lugar a que los medios de comunicación hicieran visibles ciertos vínculos con los rebeldes, creando el espacio para que las comunidades expresaran sus aspiraciones de remunicipalización. En Puebla el impacto del EZLN y su relación con los procesos de remunicipalización fue tardía, hasta 2006, y probablemente se relacionó con la presencia zapatista en el recorrido de “La Otra Campaña” que realizó paradas e hizo presencia en la ciudad capital del estado y en distintas comunidades y municipios de esa entidad (como San Miguel Tzinacapan en Cuetzalan; Coronango y San Martín Texmelucan, entre otros) el mes de febrero de 2006.

Fue frecuente en la coyuntura 1994-2010 que la demanda de creación de nuevos municipios se acompañara de discursos que intentaban mostrar algún vínculo con el EZLN, ya sea aludiendo a alguna relación física en Chiapas o en los colectivos que apoyaban sus luchas dentro o fuera de la entidad chiapaneca; o meramente simbólica, como parece ser el caso de la colonia Vista Hermosa en la capital poblana. Esta fue la movilización municipalista que mostró mayor inspiración con las prácticas zapatistas, ocurrió un par de meses después, en mayo, en el norte de la ciudad capital del estado. De acuerdo a su discurso, la colonia proponía separarse de la capital, reclamando erigirse como una demarcación municipal con su autogobierno. Para hacerlo visible se declararon como un “municipio autónomo” y establecieron una “casa de gobierno autónoma”<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> “Habitantes de Álamos Vista Hermosa pretenden ser Ayuntamiento Autónomo”, en La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006, Puebla, Puebla.

Algunas personas fueron nombradas como autoridades paralelas y en sus funciones de gobierno “cobran impuestos a los colonos” para construir sus propias obras, ante la falta de respuesta de las autoridades locales, según reportó una fuente periodística<sup>90</sup>. Los colonos reclamaban su derecho a “... que ese núcleo de habitantes se convierta en municipio, al considerar que reúnen los requisitos legales y de esa manera la comunidad podría salir del subdesarrollo en que está como resultado de que es ignorada por el gobierno de la capital, así como por los ayuntamientos de localidades vecinas”<sup>91</sup>.

El Secretario de Gobernación Municipal del estado señaló que la demanda de municipalización de esta colonia irrumpía de vez en vez, pero los vecinos no habían integrado un expediente para solicitarlo de manera formal ante el Congreso del estado. El funcionario de gobierno municipal advirtió que: “...los vecinos tomaron un pozo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (Soapap) administrado por el estado y cobran por el servicio, lo que constituye una ilegalidad.”<sup>92</sup>. Esta propuesta ya no tuvo seguimiento en los medios, es probable que hayan desistido por motivo de la represión en contra de los dirigentes o que los colonos únicamente quisieron llamar la atención por la reciente presencia zapatista en la ciudad. O porque manifestarse así, de manera beligerante y enarbolando la simbología zapatista era una estrategia para abrir una mesa de negociación, como moneda de cambio. Por ello también es probable que no hubieran presentado un expediente jurídico, ante la escasa posibilidad que fuera aprobado<sup>93</sup>.

Es importante poner de relieve que la abultada demanda de creación de nuevos municipios en el país contiene una exigencia de acceso a servicios municipales y a otros beneficios que centralizan las cabeceras. Muchas localidades plantean su reclamo aun cuando están conscientes de las escasas probablidades para lograr en virtud de su pequeña población. Pero lo hacen para llamar la atención. Esta estrategia parece ser que fue la que desplegó la colonia Vista Hermosa, pero fue frecuente en otras regiones del

---

<sup>90</sup> “Vecinos declaran una colonia de Puebla como municipio autónomo”, en La Jornada, 23 de mayo de 2006, México D.F.

<sup>91</sup> “Los Reclamos de la colonia Álamos Vista Hermosa”, en La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006, Puebla, Puebla.

<sup>92</sup> “Anuncia la SEGOB denuncia penal en contra dirigentes de Álamos Vista Hermosa” en La Jornada de Oriente, 25 de mayo de 2006, Puebla, Puebla.

<sup>93</sup> Luis Rodríguez (2008) documentó el caso de la demanda de municipalización del poblado Santiago, Colima, que tiene varios años de planteado por distintos actores, con intereses políticos distintos. En la perspectiva del autor, la municipalización de Santiago no contenía en realidad un propósito sincero por obtener su autogobierno, sino que era usado como una moneda de cambio para que los grupos de poder que lo enarbolan pudieran obtener prebendas específicas.

país. La beligerancia que acompañó la demanda de municipalización en la coyuntura que se analiza usada como un recurso político para la negociación para obtener presupuestos<sup>94</sup>, servicios municipales y espacios de poder<sup>95</sup>.

En otras ocasiones el reclamo de municipalización que emanaba de las unidades submunicipales era una medida que buscaba encontrar soluciones a problemas de diversa índole: desde aquellos relacionados con la provisión de servicios municipales, otros como la seguridad pública, el empleo e inversiones públicas para el desarrollo o como medida para contener el despojo de territorios, como resultado de las decisiones del ayuntamiento. Como ocurría en el resto de las entidades del país, la estabilidad de la malla municipal en el siglo XX en Puebla no se debía a la ausencia de demanda, sino a la negativa de los poderes ejecutivo y legislativo para encausarlas. En la percepción popular la municipalización de su territorio podría ser la solución para los viejos y nuevos problemas que les aquejaban, la organización político-territorial de la entidad ya no respondía a las nuevas territorialidades económicas de los poblados por lo que se aspiraba y esperaba ser erigidos en el rango municipal. Las noticias sobre la remunicipalización que transmitían los medios de comunicación alimentó la percepción de que quizá era el momento, la oportunidad que estaban esperando por lo que añejos reclamos fueron desempolvados. Lo nuevo fueron los discursos y referentes, ya que en el periodo que nos ocupa predomina la gramática de la autonomía y la emancipación.

Así como la colonia Vista Hermosa, otras demandas de municipalización no fueron presentadas ante el poder legislativo, probablemente porque no lograban cumplir

---

<sup>94</sup> Por ejemplo, en el otro extremo de la geografía nacional, hasta el norte del país, el impacto autonómico y el aliento zapatista impulsó a las sindicaturas (unidades submunicipales) de algunos municipios del estado de Sinaloa a proponerse elevar a sus poblados a rango municipal. En el municipio de Culiacán, en Sinaloa, la sindicatura El Dorado, con una próspera agricultura de exportación, comenzó la gestión de su municipio desde la década de los setenta en el siglo XX, sin resultados. En octubre de 2006 la destitución de su autoridad fue el factor detonador que movilizó a sus habitantes. Inconformes en contra de las autoridades de la cabecera por un acto que consideraron arbitrario, un grupo de ciudadanos tomó la presidencia municipal de Culiacán exigiendo la restitución de su síndico. Simultáneamente en la oficina de la sindicatura de El Dorado se instalaba un ayuntamiento por la vía de facto “habilitando al edificio como presidencia municipal”, declarando a El Dorado como “municipio libre e independiente”. El comité pro municipalización les tomó la protesta al nuevo ayuntamiento. El Dorado no logró constituirse como un nuevo municipio, pero avanzó en algunos reconocimientos a su autoridad, aumentando su presupuesto (López, 2012:124).

<sup>95</sup> Luis Rodríguez (2008) documentó el caso de la demanda de municipalización del poblado Santiago, Colima, que tiene varios años de planteado por distintos actores, con intereses políticos distintos. En la perspectiva del autor, la municipalización de Santiago no es en realidad un propósito sincero, sino que es usado como una moneda de cambio para que los grupos de poder que lo enarbolan puedan obtener prebendas específicas. Rodríguez Castillo, Luis, 2008, *Casi el paraíso. Demandas de remunicipalización y cultura política en Santiago, Colima (1970-2000)*, México, CIESAS, COLMICH.

con los requisitos legales y se quedaron a nivel del reclamo, aunque no todas lograron trascender a los medios de comunicación.

Este es el caso de nueve pequeños poblados que comparten una micro región en la zona baja de Puebla, se trata de uno de los casos más longevos en el intento de poblados por unirse para integrar un nuevo municipio, pero que enfrenta grandes dificultades para lograrlo. Los temores de algunos grupos y personas para juntarse con otros para integrar un nuevo municipio puede ser una limitación, esas personas no confían entre sí, y por historias pasadas no guardan buenos recuerdos de otros procesos de esfuerzos de unidad, por lo que activan la memoria de esos eventos como una frontera para avanzar en la propuesta de integración de una jurisdicción municipal común. Integrar esta demarcación como una posible jurisdicción municipal irrumpe de vez en vez, y en la coyuntura zapatista volvió a traer de nuevo el debate sobre su posibilidad, particularmente en el periodo 2005-2007.

Este proceso que fue documentado por Sergio Enrique Hernández (2008, 2012)<sup>96</sup>, da cuenta de los esfuerzos de los poblados de Paso del Jardín; Tecpantzingo; Tiburcio Juárez y San Antonio Rayón; Flores Magón; Morelos; La Junta Poza Larga; El Jayal y Amatlán, para agruparse y crear un nuevo municipio. Esta propuesta enfrenta el gran desafío de su integración, para lograrlo varias fracciones deben separarse de manera simultánea de los municipios de Jonotla, Tuzamapan de Galeana y Zoquiapan, de los que forman parte para integrar una jurisdicción municipal nueva; esto es así por su particular configuración geográfica.

Las localidades que aspiran a unirse están situadas en colindancia y comparten cultura y procesos de conformación regional. Estos poblados se encuentran ubicados en la parte oriental de la Sierra Norte de Puebla, cerca de los límites con el estado de Veracruz. La Sierra Norte se caracteriza por su diversidad. Es una región pluriétnica en la que conviven totonacas, nahuas y mestizos, es una microrregión de zona caliente con una gran cantidad de ríos que la atraviesan, dotándola de un paisaje lleno de barrancas y de recursos naturales. Las tres cabeceras municipales de las que dependen estos poblados

---

<sup>96</sup> Hernández Loeza, Sergio Enrique, 2008. Las luchas por el gobierno municipal. Poder y territorialidad en la zona baja de los municipios de Jonotla, Tuzamapan y Zoquiapan, Puebla. 1873-2007, Tesis, Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.

se sitúan varios kilómetros arriba, en la zona alta, de difícil acceso por la geografía, caracterizada por ser una región maicera y de producción de café.

El principal argumento de la zona baja para demandar la creación del nuevo municipio era que sus cabeceras se sitúan muy lejos (física y culturalmente), separados por ríos y montañas de la cabecera y del resto de comunidades que integran el municipio. Esta condición de “islas” es una razón que explicaba su aspiración secesionista ya que permanecían alejados de los servicios, de la gestión de gobierno y en lo general de su pertenencia a la jurisdicción municipal de la que dependían. San Antonio Rayón presentaba la agravante de discontinuidad con la cabecera del municipio de Jonotla del que hace parte, porque en medio de los dos se cruza el territorio del municipio de Cuetzalan.

Estas particularidades de la configuración del territorio municipal pueden estar dando cuenta de los ajustes territoriales que los pueblos han realizado para mantener su antigua organización política territorial prehispánica. Los tres municipios localizados en la Sierra Madre Oriental, se sitúan en colindancia y coinciden en un patrón de ocupación del espacio. Los tres comparten un diseño de un territorio largo, de arriba hacia abajo, con gradientes distintos; de tal forma que a cada uno de ellos les corresponde un pedazo de tierra fría y otro pedazo de tierra caliente. Esta configuración probablemente tiene una base cultural cuando los viejos pueblos prehispánicos y coloniales solían tener terrenos en distintos pisos ecológicos para satisfacer sus modos de vida y alimenticias<sup>97</sup>. Inicialmente los tres municipios integraban una única territorialidad del pueblo de Jonotla, con una historicidad que se remonta al periodo prehispánico, ya que éste era un altépetl de considerable importancia (Hernández, 2008)<sup>98</sup>, pero poco a poco fue sufriendo segregaciones.

---

<sup>97</sup> Este diseño de municipios con varios pisos ecológicos podrían parecer erráticos en la actualidad, sin embargo no lo eran así en la territorialidad prehispánica. John Murra (2002) al estudiar a la sociedad andina documentó la importancia que tenía el control vertical de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas en cuanto que la población podía tener alimentos de los distintos climas todo el año. Pero si bien esto fue funcional en el pasado, ya no lo es en el mundo contemporáneo, ya que las zonas bajas desarrollaron poblados con su propia dinámica interna, separándose de la parte alta. En este mundo de hoy ya no forman una unidad, sino que las zonas bajas son vistas como “islas” separadas del “continente” que es la cabecera, según ha documentado Saúl Enrique Hernández (2008).

<sup>98</sup> En la monografía municipal de Jonotla se lee: “En 1591 pertenecían a Xonotla los pueblos de San Martín Tuzamapan, Santiago Ecatlán y San Francisco Ayotoxco. Los indígenas de esta región respondieron a los españoles, el Emperador Moctezuma los conquistó y la tributaban mantas, maíz, y chile entre otras cosas [...] El 13 de agosto de 1552, el visitador Diego Ramírez, trazó el pueblo. Antes del mes octubre de 1585 se hicieron las gestiones necesarias para que el virrey, Don Pedro Moya de Contreras, concediera a esta

Eventos en el siglo XIX lo fueron fracturando. En aquellos años los pueblos negociaban su participación en los conflictos armados de la prolongada guerra civil por la que atravesó el país, y en situaciones la lealtad se premiaba y podrían recibir el autogobierno, y en castigo, podrían perder el reconocimiento municipal o la secesión de un pedazo del mismo.

Algunos pobladores de Jonotla se unieron a los batallones Zacapoaxtla y Tetela de Ocampo para participar en la batalla del 5 de mayo de 1862; en 1880 como premio a su participación y alianzas se crearon algunos municipios como fue el caso de Tuzamapan de Galeana<sup>99</sup> y Zoquiapan<sup>100</sup>, que fragmentaron el pueblo colonial decimonónico de Jonotla. Este fue un doloroso recorte para ese territorio ancestral ya que los nuevos municipios habían sido sus pueblos sujetos desde el periodo colonial; el resultado fue tres minúsculos municipios: Jonotla con 73.99 Km<sup>2</sup>; Tuzamapan de Galeana, con 45.92 Kms<sup>2</sup>, y Zoquiapan, con 22.96 Kms<sup>2</sup><sup>101</sup>, recortados como tiras largas, cada uno con terrenos altos y fríos y, otra parte bajos y tropicales.

---

región la categoría de departamento y según dato de los profesores Don Aurelio y Delfino de la Calleja, dicha autorización fue por los años de 1590-1595. Por el año de 1608 asoló a esta región una epidemia de viruela, en la cual perecieron la mayor parte de la población, sobreviviendo tres familias: Sánchez, Pérez y Gaona. Y para 1840 y 1849 llegaron caravanas de familias a establecerse.” Ver “Jonotla” en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21088a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>99</sup> “Tuzamapan de Galeana”, en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21192a.html>. Consultado en enero de 2014.

<sup>100</sup> “Zoquiapan”, en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21216a.html>. Consultado en enero de 2014.

<sup>101</sup> Los conflictos territoriales hacen parte de la identidad de los pueblos y la historia de la municipalización. Los relatos sobre la formación de las municipalidades son referentes territoriales identitarios que le dan pertenencia a un pueblo, ligado a un territorio y a ancestros comunes. Así abordó Víctor Manuel García Torres (2008), el análisis de creación del nuevo municipio de Tuzamapan de Galeana, en la perspectiva de su agencia municipal Tetelilla. De acuerdo a los datos históricos que documentó el autor, Tetelilla siempre fue un pueblo sujeto primero del municipio de Jonotla y actualmente de Tuzamapan de Galeana cuando éste se desprendió del anterior, para constituirse como nuevo municipio. Pero, en el relato, las personas entrevistadas por el autor, en 1997, invierten el orden histórico, para legitimar sus pretensiones de posiblemente, en algún momento, aspirar también a constituirse como un nuevo municipio, ya que pretenden obtener una mejor infraestructura; la que únicamente se obtiene cuando se asciende al rango de cabecera municipal. La memoria oral en el pueblo dice: “Hace muchos años, el pueblo de Tetelilla fue muy grande y cabecera municipal; tenía mucha población, la cual llegaba hasta el río Zempoala. Después llegó una gran epidemia que acabó con la mayor parte de la población. Al cabo de un tiempo, algunos habitantes del pueblo de Tuzamapan, aprovechando la poca población que había, llegaron al pueblo de Tetelilla y se llevaron el sello que los hacía ser cabecera municipal. A partir de entonces el pueblo de Tuzamapan pasó a hacer [sic] la cabecera municipal” (García Torres, 2008:223).

Al paso de los años la microrregión de la zona baja fue colonizándose por población ajena al municipio, sumándose a la población hablante de náhuatl allí presente desde el periodo colonial. Distantes de sus cabeceras municipales, las autoridades municipales descuidaron su presencia e intervención gubernamental en las tierras bajas. Sin presencia de gobierno municipal se instalaron cacicazgos que controlaron los fértiles territorios. Además de mestizos, también arribaron nahuas y totonacos de otras regiones de Puebla y del vecino estado de Veracruz. Para obtener derechos sobre esa tierra los campesinos de las tierras bajas libraron fuertes luchas en contra de los cacicazgos para obtener derechos ejidales. Las localidades Paso del Jardín, San Antonio Rayón y Amatlán formaron un primer grupo de comunidades de la región que iniciaron el proceso de solicitud de ejidos en la década de 1930; a Paso del Jardín se le dotó con tierras ejidales el 8 de julio de 1935, por su parte a San Antonio rayón las obtuvo el 25 de enero de 1948, mientras que a Amatlán el 10 de diciembre de 1984.

Después del reparto ejidal, las autoridades agrarias fueron las que en realidad gobernaron estos territorios tomando distancia de sus autoridades municipales; quienes además habían prácticamente abandonado esa microrregión en términos de gobierno y beneficios sociales (Hernández, 2008). La separación física y cultural entre los habitantes de las cabeceras y las zonas bajas había alimentado los ímpetus independentistas orientados hacia la creación del nuevo municipio.

Pero si bien los habitantes de la zona baja coincidían en observar como un problema la situación de separación de sus cabeceras, no todos estaban de acuerdo en la solución, de integrar una jurisdicción municipal que los unificara. No lograban trascender las desconfianzas mutuas, construir un acuerdo y poder armar una propuesta de consenso que presentaran como colectivo ante los poderes ejecutivo y legislativo de la entidad. Es por eso que la investigación que realizó Hernández (2008) sobre esta propuesta de municipalización de esta microrregión de la zona baja integrada por las nueve localidades, se enfocó a documentar las percepciones de la población, sus debates y posiciones alrededor de ideas sobre la creación del nuevo municipio, sobre el lugar de la cabecera (el principal interesado y el que tiene mayor protagonismo en promoverlo era San Antonio Rayón) y las localidades que lo integrarían, o incluso sobre otras alternativas distintas.

En la perspectiva del autor la población de las localidades de la zona baja tenían el empuje para conseguirlo, ya que traían tras de sí una sólida base organizativa cuando

años atrás lucharon por obtener la dotación ejidal. Pero las dificultades que enfrentaban para lograr el acuerdo tenía su base en una memoria de relaciones de poder, cacicazgos, y jerarquías territoriales, que al mismo tiempo que los unía, también los separaba. Al explorar las propuestas de municipalización de la zona baja, el autor documentó, en 2007, que los habitantes de la microrregión se debatían en varias opciones de reorganización político-territorial. La que más se discutía era crear un nuevo municipio que comprendiera a los nueve poblados que integraban la región de la zona baja y que tuviera como cabecera municipal a San Antonio Rayón. Esta iniciativa era promovida por las personas nativas de este último poblado y por algunos líderes de los ejidos de la región.

Sin embargo, otros pobladores que vivieron la época de los conflictos en la lucha por la tierra, que se enfrentaron en contra de los caciques en la década de los setenta y ochenta, no simpatizaban con esta propuesta, ya que el ejido San Antonio Rayón era en aquellos años la cabecera de los cacicazgos regionales, y los habitantes que allí vivían en el momento en que se debatían estas propuestas, eran precisamente los descendientes de aquellos, reconfigurados como ejidatarios. Los inconformes suponían que con la municipalización, estos grupos que antes sustentaban su poder en el control de la tierra, ahora lo recuperarían bajo el control municipal: ganarían nuevos poderes al tener en sus manos los capitales económicos, políticos y simbólicos que concentraba la institución municipal: nuevas formas de legitimidad y control.

En otros estudios el autor ha documentado sobre una suerte de patrón regional caracterizado por la dominación mestiza en el gobierno municipal sobre población indígena en la región, como es el caso de Cuetzalán (Hernández-Loeza, 2011:100). En este escenario el autor presumía que el horizonte de este nuevo municipio podría configurarse en ese patrón de dominación regional. El ejido San Antonio Rayón que se proponía como cabecera tenía predominancia mestiza y allí se habían concentrado los servicios y por esa razón los habitantes de este ejido pensaban que por tal razón era legítimo que allí se ubicara. Criterio que seguía los requisitos que establecía la ley municipal que favorecía al poblado con mayor urbanización. Enfoque que reproduce la desigualdad social y que como estructura estructurante recrea la dominación mestiza. Al municipalizarse, la localidad urbana, predominantemente mestiza, se le dotará de más servicios, así como de nuevos capitales para refrendar la dominación regional, prolongando la discriminación a poblados campesinos e indígenas excluidos del poder.

La falta de confianza a los liderazgos de Rayón se había convertido en una dificultad que impedía avanzar en los acuerdos básicos. Las localidades rurales no percibían ventajas concretas al cambiar únicamente de cabecera, reproduciendo relaciones que percibían como coloniales y colonizadoras. Estas tendencias de rechazo a estas cabeceras mestizas buscando empoderar sus territorios y autoridades estaba presente en otras regiones, como ya se ha mencionado para los casos de Guerrero y Michoacán (Ramírez, 2003; Ventura, 2003).

Adicionalmente la remunicipalización del micro región propuesta enfrentaba los desafíos de cumplir con los requisitos que establece la ley para constituir una nueva jurisdicción municipal. De acuerdo con la legislación del estado un requisito es que la cabecera municipal que se propone tenga el rango de “Villa”; categoría que ninguna de las localidades cumplía. Es de hacer notar que este requisito reproduce el diseño de la organización colonial que otorgaba los rangos municipales en función de la predominancia criolla o mestiza de las cabeceras, reproduciendo la exclusión étnico-territorial que se remontan hasta el periodo colonial<sup>102</sup>.

Adicionalmente, la propuesta del nuevo municipio enfrentaba otros requisitos que no cumplían, por ejemplo, integrar un territorio mínimo de 100 Km<sup>2</sup>; que las tres comunidades juntas no sumaban. Además, para proceder a su secesión debían obtener la aprobación de parte del Cabildo del municipio afectado, lo que era poco probable que así fuera ya que al separarse de sus cabeceras, la extensión de los tres pequeños municipios sufriría una nueva merma a su ya de por sí disminuida extensión y sería fatigoso obtener la aprobación simultánea de los tres cabildos afectados.

Esta limitación se convertía en un obstáculo prácticamente insalvable ya que la Ley en la entidad establece un mínimo de población de 25 mil habitantes, cifra que no logran sumar ni siquiera los nueve poblados juntos. De acuerdo al Censo de Población y

---

<sup>102</sup> La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla establece en el artículo 8 y 9 lo siguiente: “Artículo 8.- Para efectos de su organización administrativa, los centros de población de los Municipios se clasifican en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones. Artículo 9.- Para que un centro de población sea elevado a la categoría de ciudad, villa o pueblo, se requiere que lo declare el Congreso del Estado mediante decreto; en los demás casos, lo harán los respectivos Ayuntamientos, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos: [...] b) Villa: Centro de población que tenga conforme al último censo un mínimo de 10,000 habitantes y que cuente con las siguientes funciones y servicios públicos: agua potable, energía eléctrica, trazado urbano, alumbrado público, calles revestidas, transporte público, servicios de telefonía, correo y telégrafo, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteón, rastro, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, lugares para la práctica de deportes, hospital, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y secundaria.”

Vivienda de 2010 (INEGI), Jonotla registraba 4,598 habitantes; Tuzamapan, 5, 983 y Zoquiapan, 2, 639. Por todos estos impedimentos se infiere que era poco probable que al separarse de sus respectivos municipios este conjunto de localidades lograra sumar el mínimo de habitantes requerido; razones todas ellas que dificultan que la idea de integrar un nuevo municipio pudiera prosperar al no poder cumplir con los requerimientos de la ley.

Si bien los habitantes de la zona caliente al calor del impacto de la presencia zapatista en el estado en 2006 se entusiasmaron con volver a alimentar su aspiración municipalista, al concluir el año 2007 el ímpetu había disminuido y no les alcanzó a construir el consenso necesario para mantener el esfuerzo organizativo que tal propuesta requeriría para llevarla hasta el poder legislativo; por la poca viabilidad del mismo.

Ante la falta de consenso otras propuestas se formularon. En el debate que se decantó, otro grupo proponía que no era necesario que se realizara movimiento territorial alguno, sino que lo que debería hacerse era trabajar en el buen gobierno municipal, hacer que efectivamente desde el ayuntamiento municipal se lograra avances con una administración municipal descentralizada, reconociendo derechos a las unidades submunicipales, así como lograr incidencia en los presupuestos municipales.

Para hacer avanzar esa posibilidad las tierras bajas decidieron incorporarse a la lucha político electoral, hacer alianza con distintos sectores de las tierras altas y buscar el respaldo de los partidos políticos. Los poblados de la zona baja percibían discriminación ya que los presidentes municipales habían sido siempre originarios de la zona alta; los de la zona baja no se sentían representados en la política local.

En un contexto de apertura al pluralismo político en la región y el arribo de la competencia política, la vía electoral se convirtió en una posibilidad. Las contiendas municipales de 2007 en el municipio de Jonotla abrieron la oportunidad para que las tierras bajas pudieran dar la pelea por la presidencia municipal y llevar finalmente a una mujer originaria de San Antonio Rayón como presidenta municipal (Hernández, 2008), dejando el tema de la remunicipalización de las tierras bajas como un expediente abierto.

Como ocurrió en Michoacán, Tlaxcala y Guerrero; y veremos más adelante, también en Chiapas, el devenir de una lucha por la remunicipalización puede encontrar otras salidas, al canalizarse hacia el terreno alternativo para desde las unidades

submunicipales acceder al poder municipal. Como hemos visto en los casos precedentes, el poder el Estado, en todos sus ámbitos y niveles, fue cercando y cercenando las propuestas autonomistas y emancipadoras y las propuestas alternativas de refundación del Estado y de reorganización político territorial, para ofrecer únicamente soluciones funcionales, sistémicas a la organización política de un Estado-nación, a través de las vías electorales, frustrando los esfuerzos de libre determinación.

Por otro lado, en el curso de los primeros diez años del siglo XXI otras unidades submunicipales en Puebla habían manifestado su interés por obtener el rango municipal. Una propuesta que recibió la atención de los medios fue el poblado Chipilo, que demandó separarse del municipio de San Gregorio Atzompa.

Chipilo es una pequeña localidad situada a 12 km al suroeste de la ciudad de Puebla, en la que habitan 2700 personas miembros de una minoría étnica: los chipileños. Este grupo étnico es de reciente configuración, son los descendientes de un grupo de asilados italianos que en 1882 arribó a México, procedentes del pueblo de Segusino de la región del Véneto (norte de Italia), asentándose en la Hacienda Chipiloc, en las inmediaciones de Cholula, fundando una colonia agrícola.

En su permanencia en el país han mantenido su idioma y han marcado su diferencia étnica, sosteniendo ciertos emblemas culturales y relaciones endogámicas que en las últimas décadas han radicalizado con el propósito de marcar la diferencia. La politización de su identidad se convirtió en una herramienta política para recuperar el control sobre su territorio que perciben amenazado por la creciente intervención de las autoridades de la cabecera municipal de la que dependen, San Gregorio Atzompa.

Los chipileños han cuestionado a su autoridad municipal porque consideran que es un “gobierno ineficiente”. En el siglo XXI, Chipilo busca una mayor autonomía en cuanto a gobierno, la municipalización es la respuesta a la búsqueda de una identidad propia de esta localidad que pretende gobernarse con esquemas distintos a los convencionales y busca la oficialización de la “lengua chipileña” (Véneta), así como su enseñanza en los colegios de la localidad y un gobierno por “usos y costumbres”, “como lo de los indígenas”. Expresiones estas últimas formuladas por sus liderazgos y escritas en su blog; nociones que dan cuenta de la adopción de un lenguaje pertinente al momento histórico.

Los chipileños aspiran, han dicho, al reconocimiento de su gobierno propio, de acuerdo a sus características culturales. Pertinentes con el tiempo histórico, los chipileños aprovecharon los cambios en el entorno político que abrió el levantamiento armado del EZLN y la gramática autonómica y emancipadora y pensaron que era un buen momento reclamarse como nuevo municipio. Enunciaron sus reclamos en una gramática autonómica y emancipadora que desplegaron como marcos de enunciación. En la última década han fortalecido y politizado su identidad: han creado su propia bandera y un himno (escrito y cantado en italiano) y hacen política global, en diálogo con sus parientes europeos y lo hacen mediante un blog en el que se comunican mediante Internet, intentando usar el véneto como su idioma propio.

En los relatos políticos que han construido, los chipileños afirman que ellos constituyen en México una minoría étnica no reconocida oficialmente, que presenta rasgos etnoculturales propios y distintivos, por lo que apelan a una política de identidad para su reconocimiento como tal, reclamando incluso derechos autonómicos. En un momento de radicalización amenazaron con constituirse como gobierno de facto, exigiendo su municipalización. En su blog, se representan de la siguiente manera:

Chipilo está en la carretera Atlixco-Puebla, y salta a la vista como un pueblo poco usual. No tenemos plaza, kiosco, tampoco mercado, y en la cercanía de Cholula y entre pueblos de catedrales, la iglesia parece, por su sencillez, parroquia luterana. Estamos instalados en un extenso valle sembrado de alfalfa, a la vista de los volcanes y del cerro de la Malinche, y junto a un pequeño montículo que nosotros celosamente llamamos Monte Grappa, como la montaña cercana al pueblo alpino del que vinieron nuestros fundadores. En las calles no hay niños jugando cascaritas, ni policías; no hay pintas o pancartas de las elecciones, ni basura, ni tiendas de abarrotes en cada esquina. Hay un convento de salesianas, tres escuelas, la Casa de Italia, una biblioteca, la presidencia (sic), una tienda de embutidos, carnes frías y quesos, y un par de cafeterías. Hay 2 Bancos, una flota de autos relativamente nuevos, calles de concreto, y establos y carpinterías en el traspatio de cada casa. Es el pueblo de los "güeros", 2700 habitantes, descendientes de los

424 inmigrantes que llegaron en 1882. Casi todos tienen casa con agua, drenaje, luz, y educación<sup>103</sup>.

Chipilo se encuentra dentro de la jurisdicción del municipio de San Gregorio Atzompa, que fue elevado a rango municipal en 1930, reconstruyendo parte del altépetl que fue desde el periodo prehispánico, se integra con población predominantemente hablante de náhuatl<sup>104</sup>. Igual que el resto de la mayoría de los municipios poblanos, San Gregorio Atzompa es pequeño en su población (8,170 habitantes, de acuerdo a INEGI, 2010) y en territorio (15.31 Kms2)<sup>105</sup>.

Desde abril hasta agosto de 2010 los chipileños dieron muestras de un inédito protagonismo político y se hicieron visibles en los medios, con declaraciones desafiantes: “Los chipileños exigimos que se le reconozca a nuestro pueblo el rango de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido”. Y cuestionan severamente al municipio de Atzompa por “ineficiente”. Paradójicamente si bien recurren a un discurso indígena para politizar su identidad y se adhieren a una ideología autonómica y emancipadora que construyó precisamente el movimiento indígena, el discurso de los chipileños es de rechazo a sus autoridades locales, que son indígenas.

En su decir, son muchos los conflictos que se han registrado entre los chipileños con las autoridades de su cabecera municipal: “Cien años pueden ser un prudente tiempo para decidir si la gestión de una cabecera municipal ha funcionado o no en beneficio de la comunidad que representa.”. Y, afirman: “La comunidad de Chipilo de Francisco Javier

---

<sup>103</sup> Cfr. <http://eduardomontagner.blogspot.com/2010/04/chipilo-como-municipio.html>. Consultado en agosto de 2010.

<sup>104</sup> En la monografía del municipio de San Gregorio Atzompa se lee: “Fundado por los nahuas, perteneció al Señorío de Cholula. En 1520 fue sometido por los españoles y pasó al dominio de la Corona Real, con beneficio para los clérigos. El 12 de septiembre de 1831 se le concede 3 años de contribución directa, para la reparación de su iglesia. A principios del siglo XX pertenecía al antiguo Distrito de Cholula y en 1930 aparece como municipio libre. La cabecera municipal es el pueblo de San Gregorio Atzompa. De acuerdo al último censo, realizado por el INEGI en 2010, en el municipio hay una población total de 8170 habitantes, lo que le da una densidad de población aproximada de 690 habitantes por kilómetro cuadrado.” Cfr. “San Gregorio Atzompa”, en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21125a.html>. Consultado en febrero de 2014.

<sup>105</sup> “San Gregorio Atzompa”, en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21125a.html>. Consultado en febrero de 2014.

Mina, ha decidido de manera unánime que el municipio de San Gregorio Atzompa no ha hecho su gestión como debiera, y por tanto exigimos que, de manera expedita e irrestricta, se le reconozca a Chipilo la calidad de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido.”<sup>106</sup>.

Los dirigentes chipileños más visibles, afirman que el municipio de Atzompa le otorga a Chipilo 180 mil pesos al año por inversión municipal, lo que es muy distante de la capacidad económica de Chipilo que genera diez millones de pesos en impuestos y ejercicio de presupuestos públicos<sup>107</sup>; argumento económico que desafía tanto a Atzompa como al poder ejecutivo y legislativo del estado, renunciando a un eventual presupuesto municipal, ya que se reclaman autosuficientes.

Chipilo desarrolló una industria lechera y quesera que le dio renombre nacional y más recientemente se ha reconvertido hacia la producción de muebles, insertándose de una nueva manera en la globalización (Cervantes et al., 2007); alcanzando una calidad de vida en donde por la menos la educación y la salud están garantizadas en esa pequeña localidad.

Atzompa por su parte refiere trato discriminatorio de parte de Chipilo, que no lo reconoce como cabecera municipal y menos aún a las autoridades municipales en virtud que éstos son indígenas nahuas. En el blog de Eduardo Montagner, uno de los líderes chipileños con mayor protagonismo le responde:

Los chipileños estamos hartos del insulto histórico que significó siempre y aún hoy estar a merced de la voluntad de esta gente que sólo por tres años finge preocuparse por el bienestar social y que, en el caso de Chipilo, aprovechan el trienio como depurador de rencores históricos contra los chipileños, que no tenemos ninguna culpa de la Conquista ni de ningún otro fenómeno social mexicano de los que suelen ser tomados como explicación social de los comportamientos de ciertos pueblos indígenas que han perdido su cultura y valores originarios, quedándoles hoy sólo la vía del fraude político como manera de figurar. Los chipileños nos oponemos desde ya a cualquier acusación de

---

<sup>106</sup> “Los chipileños exigimos que se le reconozca a nuestro pueblo el rango de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido”, abril de 2010. Disponible en: <http://eduardomontagner.blogspot.com/2010/04/chipilo-como-municipio.html>. Consultado en agosto de 2010.

<sup>107</sup> Cfr. “Chipilo exige ser el municipio 218”, en Milenio, miércoles 21 de abril de 2010, México D.F.

racismo por las exigencias que planteamos. Creemos que 104 años de esperanza en San Gregorio Atzompa no pueden calificarse tan a la ligera ahora de racismo, y retamos a cualquier estudio pericial antropológico para que se esclarezca cuál de las dos comunidades realmente ejerce racismo, prepotencia, indiferencia y menoscabo hacia la otra.<sup>108</sup>.

En el año de 2010 las relaciones entre la Junta Auxiliar de Chipilo y el ayuntamiento municipal fueron particularmente tensas. Los chipileños reclamaron a las autoridades de Atzompa sacar las manos de Chipilo porque, denunciaron, la autoridad municipal estaba asumiendo atribuciones que no les correspondían al autorizar la venta de terrenos y la construcción de proyectos inmobiliarios, desarrollos habitacionales dentro de sus terrenos. Intervención que rechazaron porque, en su percepción, violentaba su autonomía ya que, argumentaban, “el territorio es de nuestra comunidad, que nos heredaron nuestros antepasados”.

Una fuente periodística documentó que en abril de 2010 los chipileños se sorprendieron cuando la presencia de maquinaria arrasaba sus cultivos de alfalfa porque, se dijo, el presidente municipal de San Gregorio Atzompa había firmado permisos de desarrollo inmobiliario. Los chipileños consideraron que al constituirse como un nuevo municipio podrían blindar su territorio étnico y evitar que otras personas tomen decisiones sobre sus bienes comunes que apelan como “ancestrales”.

Detener la intromisión de las autoridades municipales que deciden respecto a la explotación de los bienes naturales dentro de las comunidades, ejidos o localidades que están dentro de su jurisdicción es una razón poderosa que moviliza a muchas comunidades en el país para demandar su reconocimiento como municipio. Al aumentar las competencias municipales, no siempre favorece a todos los habitantes del municipio, sino a ciertos grupos de poder que tienen el control del mismo, que se benefician para lucrar con los terrenos o la explotación forestal; ahora sumados con la amenaza de explotación de sus recursos hídricos y mineros.

---

<sup>108</sup> “Los chipileños exigimos que se le reconozca a nuestro pueblo el rango de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido”, abril de 2010. Disponible en: <http://eduardomontagner.blogspot.com/2010/04/chipilo-como-municipio.html>. Consultado en agosto de 2010.

Sin controles frente a estas amenazas, las unidades submunicipales apelan obtener los poderes municipales como una posible contención a la intervención de las autoridades municipales sobre sus bienes comunes, crecientemente amenazados en tiempos neoliberales.

Frente a la demanda de municipalización de Chipilo, el gobierno del estado respondió que la localidad no cumplía con los requisitos en territorio y habitantes (2, 778 habitantes) y tampoco tenía la población suficiente para ascender a la categoría de Villa, sin embargo, el poder ejecutivo del estado les ofreció -en la coyuntura 2010- su reconocimiento como Villa, lo que revela el carácter del carácter de supremacía étnica como criterio relevante para obtener este rango étnico-político-territorial. Pero, al consultar la información en el año 2013, Chipilo continuaba teniendo la categoría de junta auxiliar, quizá el tiempo histórico del “ciclo de la remunicipalización” ya no les alcanzó como fenómeno épocal, para ascender en la jerarquía territorial.

La negativa a la municipalización del territorio estatal como respuesta desde el poder ejecutivo y legislativo alcanzaba incluso a aquellos poblados que sí cumplían con los requisitos de población. Para negarlo, el gobierno recurría a otros argumentos. En 2010 el señor Joel Hernández Corona, a la sazón subsecretario de Asuntos Políticos de la Secretaría de Gobernación, sostuvo que: “Solo Atencingo, que pertenece a Chietla, ha solicitado a los legisladores convertirse en el ayuntamiento 218 del estado de Puebla; sin embargo, descartó que se les dé luz verde –a pesar de cumplir los requisitos–, por cuestiones financieras y dificultades políticas.”<sup>109</sup>.

La Villa de Atencingo mencionado por el subsecretario, demandaba su municipalización por otras razones. Este poblado era emblemático en la historia regional, aquí se fundó (1935-1938) uno de los ingenios azucareros más productivos en el país, lo que le dio fama nacional. Se localiza en la región del Valle de Matamoros, forma parte del municipio de Chietla situado a tres kilómetros de la cabecera.

Por motivos de haber sido la sede del ingenio, concentra más población y servicios municipales que su cabecera, lo que alimentó a una añeja aspiración municipalista, que no había encontrado cauce político. Pero en los últimos años había vuelto a plantear su reclamo, evaluaba que al constituirse en municipio podría enfrentar nuevos problemas

---

<sup>109</sup> “Chipilo: sólo será villa; padece especulación inmobiliaria”, Milenio, 10 de abril de 2010, México D.F.

que habían surgido como resultado de nuevas formas de inserción en la globalización. Obtener el rango municipal era visto como una solución desesperada a los múltiples problemas que le aquejaban como resultado de una reciente crisis productiva y laboral. El descenso de la producción y su posterior privatización condujo a una situación de dramático desempleo para casi todos los habitantes del poblado<sup>110</sup>.

El resultado fue que en los últimos años los jóvenes que trabajaban en la zafra y en el ingenio que se vieron sin empleo, muchos de ellos emigraron a los Estados Unidos. Pero el trabajo del otro lado de la frontera no fue una solución para todos, por lo que un grupo nutrido de ellos regresó a su lugar de origen. Pero su retorno trajo consigo cambios culturales, algunos de ellos se sumaron a grupos juveniles como “los cholos” involucrándose en algunos caos en situaciones de violencia y adicción.

En la percepción de la población de Villa de Atencingo, los problemas no se resuelven por la falta de interés y atención de parte de la cabecera. La ausencia de vigilancia favorecía que las calles del antiguo ingenio se hayan convertido en un territorio de refugio y disputa entre bandas delictivas. Frente a estos problemas el municipio de Chietla se dice rebasado y se declara sin capacidades para enfrentar tan complejo problema social. Un reportaje periodístico registró la declaración del regidor de gobernación de ese municipio: “Vega Espinosa reconoció que en el municipio {de Chietla} no existen programas para la reinserción de los jóvenes que regresan a sus comunidades y tampoco cuentan con un centro de rehabilitación para adictos a algún tipo de droga. Lo único que se está haciendo contra la violencia de las pandillas son recorridos entre la Policía Municipal y Estatal en las zonas de mayor incidencia de riñas y narcomenudeo, señaló el regidor de Gobernación.”<sup>111</sup>. De tal forma que ante “la ineficiencia del gobierno municipal”<sup>112</sup>, los habitantes de Atencingo aspiraban a que al

---

<sup>110</sup> “Venta de ingenio de Atencingo dejaría sin empleo a 9 mil cañeros”, La Jornada Oriente, 24 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=28166:venta-de-ingenio-de-atencingo-dejar%C3%ADa-sin-empleo-a-9-mil-ca%C3%BIeros](http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=28166:venta-de-ingenio-de-atencingo-dejar%C3%ADa-sin-empleo-a-9-mil-ca%C3%BIeros). Consultado en febrero de 2014.

<sup>111</sup> “Rivalidad entre cholos, amenaza a Atencingo”, 25 de Julio de 2013. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/Rivalidad-cholos-amenaza-Atencingo\\_0\\_122987751.html](http://www.milenio.com/policia/Rivalidad-cholos-amenaza-Atencingo_0_122987751.html). Consultado en febrero de 2014.

<sup>112</sup> Frente a la incertidumbre laboral que se produjo en Atencingo como resultado de las políticas del gobierno de Felipe Calderón de vender los ingenios del país, las regiones cañeras, en lo general, entraron en crisis por la incertidumbre y la pérdida de empleo. Cfr. “Miles de cañeros marchan por subsidios en Puebla”, 21 de agosto de 2013. Disponible en: <http://zacapoaxteco.com/miles-de-caneros-marchan-por-subsidios-en-puebla/>. Consultado en febrero de 2013.

municipalizarse, sus propias autoridades podrían tener mayor interés y tener atribuciones para enfrentar esas dificultades. Obtener el rango de municipio era una aspiración de la población para poder enfrentar de mejor manera los múltiples problemas que al cerrar la primera década del siglo XXI les agobiaban, en particular el de seguridad.

Otros problemas entraban en juego dificultando la convivencia. La población de la Villa de Atencingo consideraba que la omisión en la seguridad pública y la carencia de la presencia de la autoridad municipal era resultado de una voluntad expresa del ayuntamiento de Chietla de no querer proteger los intereses de los habitantes de Atencingo, por motivo de una vieja rivalidad política, en la que la Villa de Atencingo disputaba a Chietla y le interpelaba, cuestionándole su jerarquía territorial desafiándole respecto a quién en realidad debería de tener la cabecera municipal<sup>113</sup>.

Esto es así porque Atencingo presumió históricamente que por razones de población e importancia económica, ésta debía de tener la cabecera. Pero las razones de por qué la cabecera se encontraba en Chietla, respondía a criterios étnicos y de clase. Aunque es de menor tamaño y población, allí se concentraba la población mestiza, mientras que en Atencingo era el lugar de vida de los campesinos de la zafra y los obreros del ingenio.

Esta rivalidad solía irrumpir en los procesos electorales y el conflicto territorial se arropaba en siglas y facciones políticas partidarias distintas y confrontadas; por lo que, de acuerdo con las autoridades del gobierno del estado, la demanda de Atencingo no debía ser visto como un conflicto de carácter municipal, sino político, razón por la cual no mostraba interés en atender, pese a que cumplía con todos los requisitos que señalaba la Ley para obtener los poderes municipales.

---

<sup>113</sup> En la monografía municipal de Chietla se leen los siguientes antecedentes históricos: “En la época prehispánica fue establecimiento nahua, sometido por la triple alianza; después conquistado por los españoles. A la llegada de éstos, fue encargada a los franciscanos, pero en la segunda mitad del siglo XVI era administrada religiosamente por los agustinos. En 1550 fue límite del Obispado de Puebla. A fines del siglo XVI es nombrado pueblo del Obispado, encomendado a la corona, con beneficio a los agustinos. A principios del siglo XVII es Corregimiento y en 1750 queda bajo la jurisdicción eclesiástica de Izúcar de Matamoros. En 1768 es Alcaldía mayor y en 1792 partido de la intendencia de Puebla. En 1824 partido del Estado de Puebla y en 1826 desaparece como partido. Por estos años formó parte del territorio del antiguo distrito de Chiautla. En 1880 se sumó a la sublevación de la Noria. En 1895 figura como municipio y hasta 1900 fue la época del apogeo de su Ingenio. En la época revolucionaria, en 1912, tienen lugar victorias de los zapatistas. La cabecera municipal es la Villa de Chietla.” Ver: “Chietla, en Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México. Estado de Puebla. Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM21puebla/municipios/21051a.html>. Consultado en febrero de 2014.

Concluyendo, por el propio proceso histórico de municipalización del estado de Puebla, que fue presionado por los antiguos altépetl para lograr su reconocimiento como municipalidades en los distintos periodos de su historia, dio como resultado una entidad con un crecido número de pequeños municipios. Esta historia ha generado una suerte de parálisis en el proceso de municipalización en la actualidad: por un lado el gobierno no se atreve a desaparecer a los pequeñísimos municipios que están en proceso de despoblamiento; pero por el otro tampoco se atreve a crear otros nuevos, incluso aquellos que cumplen los requisitos para hacerlo porque al secesionarse reduciría aún más a los ya de por sí pequeñísimos municipios. Adicionalmente el gobierno del estado teme que al crear uno, probablemente pueda estimular las aspiraciones de otros poblados, creando demandas a las que difícilmente podría responder, sosteniéndose el reclamo de la municipalización del territorio como un expediente abierto.

## **II. 6.- Estado de México: nuevos municipios funcionales al interés gubernamental**

La historia de la municipalización del Estado de México es un buen ejemplo que permite ver las tendencias más generales de la formación de la malla municipal en el país en perspectiva histórica. Sus municipios se constituyeron principalmente durante el siglo XIX y fueron muy pocas las demarcaciones que nacieron al curso del siglo XX; pese a las aspiraciones de localidades por lograrlo (Bataillon, 1979; O’Gorman 1979).

Del total de 125 municipios en esta entidad, 117 se crearon al curso del siglo XIX: tres se formaron entre 1811 y 1814 (Sultepec; Toluca y Tepotzotlán), diez años después en la década de los veinte, se formaron setenta y, únicamente ocho se fundaron entre los años cuarenta y ochenta. Mientras que entre 1860 y 1880 se erigen treinta y cuatro. A partir de allí la tendencia se detiene drásticamente; al final de siglo entre 1890 y 1900 se creó un único municipio. Lo mismo ocurrió en el curso del siglo XX, su número se mantuvo prácticamente estático y han sido cinco, únicamente, los que se han formado: Ixtapan de la Sal (1922); Axapusco (1926); Nezahualcóyotl (1963); Cuautitlán Izcalli (1973) y Valle de Chalco Solidaridad (1994). Mientras que en la primera década del siglo XXI se formaron tres: Luvianos y San José del Rincón en 2002; y Tonanitla en 2003, inscritos en el fenómeno épocal de la coyuntura que aquí se analiza ¿Por qué motivos se crearon cuatro nuevos municipios entre 1994 y 2003? ¿Qué impulsos recibió y desde dónde?

El caso del Estado de México hace visible cómo desde el gobierno del estado también se aprovechó la coyuntura zapatista que abrió un imaginario a favor de la remunicipalización, para avanzar en la creación de nuevos municipios como un recurso para la administración pública, dando origen a los municipios de Luvianos y San José del Rincón y Tonanitla. Estas creaciones se inscriben en una tendencia general en el estado de usar al municipio como un recurso desde el gobierno del estado a favor de la administración de territorios y población.

Décadas atrás la creación de nuevos ayuntamientos fue vista como una alternativa para el ordenamiento territorial para enfrentar los desafíos de la creciente emigración de población rural que se asentó en la zona conurbada de la ciudad de México. En 1963 se procedió a la creación del municipio de Nezahualcoyotl y diez años después al municipio Cuatitlán Izcalli (1973). Ambos fueron respuestas gubernamentales frente al crecimiento de la población (Basolls y Espinosa, 2011), incluso Cuatitlán Izcalli fue diseñado en

aquellos años, como una “ciudad modelo” que se pretendía ofreciera una respuesta ordenada a las oleadas de población que recibía desde el interior del país (Quiroga y Oranday, 1984).

Dos décadas después, en noviembre de 1994 se crea el municipio Valle de Chalco Solidaridad para responder a problemas de carencia de servicios de la población de reciente migración en esa región; aunque respondiendo también a orientaciones políticas. Algunas fuentes periodísticas de la época dan cuenta de la influencia del entonces presidente de la República Carlos Salinas (1988-1994) como su impulsor, respondiendo a decisiones de carácter político (Martínez, 2007). La formación de este municipio se produce justo en el año del levantamiento armado en Chiapas; por lo que, aunque resulte paradójico, éste es el primero de los municipios del periodo que aquí se analiza: 1994-2010.

Chalco Solidaridad se localiza en la periferia de la ciudad de México. En la década de los setenta y ochenta recibió varios centenares de migrantes que se posesionaron de los terrenos baldíos del valle, provenientes principalmente de los estados del centro y sur del país. Llegaron en busca de un terreno donde vivir, estableciéndose en condiciones precarias. Para superar esa condición los pobladores del valle apostaron por la consecución de los servicios municipales e iniciaron el reclamo de creación del municipio 122 en el Estado de México.

El factor político parece estar presente en la decisión. Óscar Vladimir Martínez, quien fuera un actor en ese proceso, testimonia el momento de la creación, menciona que fue el propio presidente de la República Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien manifestó particular interés en la municipalización de ese micro región; pero tal decisión la tomó en los últimos días de su gestión como presidente.

Martínez hace un auto-relato sobre este momento: “En medio de la luz de unas cuantas velas y sentados en el piso terregoso, los improvisados regidores acompañados de un vecino designado como presidente municipal, rubricaban el acta declaratoria: a partir de 8 de noviembre de 1994, un territorio conformado a partir de áreas de otros ayuntamientos integraría el nuevo municipio de Valle de Chalco Solidaridad. La erección de la municipalidad sería ordenada por el presidente Carlos Salinas de Gortari y tomado forma en apenas ocho horas por el entonces gobernador mexiquense Emilio Chuayfett.” (Martínez, 2007).

En el relato se menciona que el gobernador Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995) envió una iniciativa de ley a la LII Legislatura del Estado para dar origen al nuevo municipio “Valle de Chalco Solidaridad”, el Congreso emitió el decreto 50 publicado en la Gaceta Oficial el 9 de noviembre de 1994. El nombre de “Solidaridad” puesto como apellido, se leyó como una suerte de tributo político al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, quien abandonaría el poder unos días después (el 31 de noviembre de 1994) de haberse publicado el Decreto de creación<sup>114</sup>.

El sesgo político del contexto en el que se dio la creación de este municipio todavía tiene consecuencias. En 2011 los habitantes del municipio Valle de Chalco Solidaridad demandaron el cambio de nombre, intentando recuperar su identidad territorial histórica: el pueblo de Xico. Una nota periodística recogió lo siguiente: “Habitantes del municipio de Valle de Chalco Solidaridad solicitaron a los diputados locales cambiar el nombre de ese municipio por el de “Valle de Xico Solidaridad” ya que el actual nombre, otorgado por decisiones políticas, genera confusión con el municipio de Chalco. (Esta) demarcación, desde tiempos milenarios tuvo su denominación originaria como Xico, pero se le dio el nombre de Valle de Chalco Solidaridad por cuestiones políticas hace 16 años”<sup>115</sup>.

Por el acentuado crecimiento de población son muchas las demandas de municipalización de poblados y colonias que recibe el Congreso del estado. Hasta los años noventa, comunidades rurales y urbanas habían reclamado al Congreso local el otorgamiento de poderes municipales, pero éstas eran planteadas de manera aislada y sin articulación entre sí. Pero fue en el periodo 1994-2010, como un efecto inesperado del impacto zapatista que aquí se analiza, cuando el reclamo municipalista se expresó con mayor consistencia, ocurriendo una politización de la misma, en cuanto procedieron a la

---

<sup>114</sup> El expresidente Carlos Salinas de Gortari es un actor importante en los procesos de municipalización en el país, desde 1989. En ese año, por ejemplo, se restituyó los poderes municipales al pueblo de San Juan Cancuc, en Chiapas. Los chancuqueros (gentilicio) recibieron de manos del presidente Salinas el decreto de su creación que se trasladó en helicóptero hacia aislada región acompañado por el entonces gobernador del estado Patrocinio González Garrido. Años después en 1993 el municipio Santiago Tetla en el estado de Tlaxcala cambió su nombre y por acuerdo de cabildo es rebautizado con el nombre de Tetla de la Solidaridad. Este cambio se debió a que: “Uno de los hechos más importantes de su historia contemporánea es que en este municipio hizo sus prácticas profesionales el entonces estudiante de economía Carlos Salinas de Gortari quien fuera presidente de México de 1988 a 1994. Debido a que en este municipio gestó el plan de desarrollo de las comunidades que se replicaría a nivel nacional, decretó que al municipio se le agregara el nombre de ‘Solidaridad’ en honor al programa de gobierno que impulsó como presidente”. Consultado en [https://es.wikipedia.org/wiki/Tetla\\_de\\_la\\_Solidaridad](https://es.wikipedia.org/wiki/Tetla_de_la_Solidaridad), julio de 2015.

<sup>115</sup> “Piden que Valle de Chalco cambie nombre por Valle de Xico”, en La Prensa, 13 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2185423.htm>. Consultado en septiembre de 2011.

alianza entre los demandantes, pasando a integrar un grupo organizado para hacer presión política. En ocasiones algunos grupos pasaron de la mera gestión a la movilización y algunos lo hicieron manifestándose de forma beligerante emulando las estrategias zapatistas de creación de municipios autónomos de facto y estableciendo gobiernos paralelos, logrando, con tales acciones cierto espacio en los medios.

Casi dos decenas de localidades con sus respectivos comités promotores han estado en permanente gestoría en la última década, pugnando por lograr constituirse en un nuevo municipio. Por ejemplo, San Jerónimo Acazolco, de Ocoyoacac se manifestó en noviembre de 1997; San Andrés Nicolás Bravo en Malinalco en junio de 1999; Aragón en Nezahualcóyotl en 2000; San Ambrosio Chalma en Malinalco, en diciembre del 2001. La zona otomí del municipio de Toluca (las delegaciones San Andrés Cuexcontitlán, San Pablo Autopan y San Cristóbal Huichochitlan) y el Pueblo Mazahua de Villa Victoria, Ixhuatepec, en Tlalnepantla, Santa Isabel Ixtapan del municipio de San Salvador Atenco, se pronunciaron en 2002. Mientras que la colonia Luis Donaldo Colosio, en el municipio de Nezahualcóyotl y San Juan Zitlaltepec, de Zumpango, lo hicieron en 2003. Colorines, en Valle de Bravo en 2004; Ciudad Lago, también en Nezahualcóyotl, en 2005; Xalostoc en Ecatepec, en 2006; y San Pablo de Las Salinas, del municipio de Tultitlán se pronunció en 2010.

El reclamo de Tultitlan tuvo un efecto mediático mayor, ya que no sólo se manifestó ante al Congreso como lo habían hecho los otros para hacer presencia de manera beligerante sino éste, además, decidió en 2010 declararse como un “municipio autónomo de facto” y elegir por la vía de los hechos a su propio “ayuntamiento provisional”, en una clara alusión a las prácticas políticas de las organizaciones indígenas en Chiapas y del EZLN<sup>116</sup>.

En este mismo orden de manifestaciones políticas se había expresado Coatepec de las Bateas que en diciembre de 2009 realizó su “autoproclama de independencia”, declarándose “independientes de del gobierno de Santiago Tianguistenco” y proclamaron “su erección como municipalidad”, separándose simbólicamente de su cabecera

---

<sup>116</sup> “18 de agosto de 2010, los ciudadanos del H. ayuntamiento provisional del municipio Libre de San Pablo de las Salinas Estado de México, tomaron protesta y posesión de manera extraoficial.”. Citado en: “Habitantes de la comunidad San Pablo de las Salinas, se pronuncian por ser un nuevo municipio”, en Ecatepec Blog. Disponible en <http://ecatepec.blogia.com/2010/082001-habitantes-de-la-comunidad-san-pablo-de-las-salinas-se-pronuncian-por-ser-un-nue.php>. Consultado en noviembre de 2014.

municipal, declarándose constituido por la vía de facto como un nuevo municipio, al mismo tiempo que nombraron un ayuntamiento paralelo, distinto al constitucional<sup>117</sup>. Coatepec de las Bateas planteó su aspiración de municipalización desde 1998, sin resultados, por lo que decidieron radicalizar su posición emitiendo acciones políticas “en clave zapatista”, es decir declarando municipios de facto y gobiernos paralelos; fue entonces que su demanda apareció en los medios<sup>118</sup>.

Para dar seguimiento a la gestión de los mismos y hacer un frente de presión a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, los comités promotores dieron origen a la integración del “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)” en agosto de 2008. La articulación entre los comités y las acciones que realizaron configuró una suerte de “movimiento por los nuevos municipios” en el Estado de México, rompiéndose paradigmas del pasado que se caracterizó por la gestoría individualizada, emitiendo incluso pronunciamientos colectivos como actores articulados<sup>119</sup>. Estas prácticas dan cuenta de un cambio en las formas cómo se habían gestionado los municipios en la entidad.

Pese al activismo de los interesados, los resultados fueron pobres. Hubo momentos en que los demandantes adquirirían una mayor visibilidad en los medios, sobre todo en las coyunturas político-electorales. Los candidatos solían ofrecer la municipalización de poblados como compromiso electoral, pero tales compromisos no se cumplían. Así ocurrió con la promesa de Enrique Peña Nieto quien durante su campaña como gobernador del estado, ofreció la municipalización de Colorines Valle de Bravo<sup>120</sup>. Y, aunque ganó la gubernatura del estado, el compromiso no se materializó<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> “Autoproclama independencia Coatepec de las Bateas. Habitantes de la Villa de San Nicolás de las Bateas se declararon independientes del gobierno municipal de Santiago Tianguistenco”, El Sol de Toluca, 03 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n1427443.htm>. Consultado en diciembre de 2013.

<sup>118</sup> “Autoproclama independencia Coatepec de las Bateas. ‘Crearon’ el municipio 126”, 3 de diciembre de 2009, Sol de Toluca, Estado de México.

<sup>119</sup> “Manifiesto público del Frente para la creación de Municipios Estado de México (FCMEM)”. Disponible en: <http://ciudadanosenred.com.mx/envozalta/tema/manifiesto-publico-del-frente-para-la-creacion-de-municipios-estado-de-mexico-fcmem/>. Consultado en mayo de 2011.

<sup>120</sup> “Promete Peña Nieto crear nuevo municipio”, en El Universal.mx, 26 de mayo de 2005. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/57454.html>. Consultado en octubre de 2008.

<sup>121</sup> Estas prácticas suelen ser frecuentes también en otros estados, por ejemplo, en el año 2010, Mario López Valdez era candidato para gobernador en el estado de Sinaloa (2011-2016), incorporó en su Plan Estatal de Desarrollo la creación de dos nuevos municipios: El Dorado y Juan José Ríos. Con esas promesas solicitó el votó a su favor y firmó un compromiso de campaña (López, 2012). Pero, como ocurrió con Enrique Peña Nieto, tampoco cumplió con estos compromisos. Véase: “Municipalizar Juan José Ríos es un proyecto sin respuesta”, en Debate.com.mx, 4 de febrero de 2015. Disponible en:

Este es otro signo de los nuevos tiempos de la coyuntura que se analiza. En el pasado, el voluntarismo de un gobernador era suficiente para que un nuevo municipio se creara ya que el partido de Estado era dominante en el Congreso y en los ayuntamientos. Después de 1994 el pluralismo político les ha puesto límites, haciendo más compleja las decisiones sobre la modificación de las fronteras internas en los estados, y como hemos visto, las luchas sociales municipalistas, la sociedad organizada como el “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)” ha disputado a los poderes ejecutivo y legislativo, el monopolio de la propuesta.

Ni Colorines Valle de Bravo, ni ninguno otro que integraba el “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)” fueron constituidos. Esto no quiere decir que el Estado de México no haya sido uno de los estados protagonistas de la remunicipalización: en nueve años, entre 1994 y 2003 cuatro municipios vieron la luz; cifra que significa la mitad del total de los que se crearon en cien años, durante el siglo XX. Cifras que dan cuenta de la fuerza del impacto municipalizador en la entidad, que empujó las inercias que habían impedido la ampliación de la malla municipal en la entidad.

El mayor protagonismo lo tuvo el gobernador Arturo Montiel (1999-2005) quien promovió y decretó la constitución de tres: Luvianos y San José del Rincón en 2002 y Tonanitla en 2003; pero ninguno de éstos correspondió a la veintena de comités que integraban el “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)” ¿A qué reclamos o necesidades respondió, entonces, la creación de estos tres nuevos municipios?

Como ocurrió con Valle de Chalco Solidaridad, la municipalización de Luvianos (desprendiéndose del municipio de Tejupilco) y San José del Rincón (separándose del municipio de San Felipe del Progreso) devinieron de un interés gubernamental de intervención para enfrentar problemas sociales. Respecto a los casos de Luviano y San José del Rincón, el gobernador Arturo Montiel simpatizó con esas iniciativas considerando que al gozar de las competencias municipales esas localidades podrían enfrentar de mejor manera la problemática de rezago social, por dispersión poblacional, que les aquejaba. Por esta urgencia el poder legislativo avanzó rápidamente y en solo

---

<http://www.debate.com.mx/guasave/Municipalizar-Juan-Jose-Rios-es-un-proyecto-sin-respuesta-20150204-0098.html>. Consultado en marzo de 2015.

cuatro meses se procedió a la aprobación del decreto.<sup>122</sup> Estos municipios se crearon en dupla mediante un Decreto publicado el mismo día, el 1 de enero de 2002<sup>123</sup>.

El territorio que integraría el nuevo municipio de San José del Rincón y que se separaba del municipio de San Felipe del Progreso era habitado por población del pueblo Mazahua, localizada en el área poniente del municipio. Se caracterizaba por una notoria dispersión territorial y demográfica, así como una alta marginación; para el año 2002 este municipio contaba con 204 localidades en una extensión territorial de 856.05 km., se trataba del segundo municipio más extenso del estado, después de Tejupilco (Chávez, 2008).

La dispersión existente entre las localidades se agudizaba por condiciones topográficas y la falta de acceso de las mismas a los servicios municipales básicos, lo que generaba inconformidad por parte de los habitantes de las comunidades periféricas, que demandaban mayor atención. El ayuntamiento de San Felipe del Progreso, por su parte, aducía falta de presupuesto. Al nacer como el municipio número 124, San José del Rincón se enfrentó a rezagos tanto en materia de desarrollo social y económico con una carencia casi total de infraestructura hidráulica sanitaria y de caminos. Aunado a esto, se sumaba la incertidumbre por parte de la población de las 122 localidades con respecto a las acciones que implementaría el nuevo cabildo (Rodríguez y Campos, 2010).

Para legitimar la demanda social algunos funcionarios del gobierno del estado interesados en esta nueva demarcación, se constituyeron en Comité promotor y fueron ellos los que empujaron la elaboración de los diagnósticos y buscaron aliados políticos. No obstante, aparentemente, no gozaban de la simpatía del ayuntamiento de San Felipe del Progreso y tampoco de la población local, a la que no consultaron para su municipalización (Cadena et al., 2007). Para hacer visible el rechazo, una parte de la población que fue incorporada a la nueva demarcación se movilizó, manifestando su desacuerdo. El 2 de febrero de 2002 un mes después de la vigencia del Decreto -mismo que aunque se aprobó en octubre de 2001 sería vigente hasta enero-, habitantes del nuevo municipio de San José del Rincón se manifestaron en contra de su creación, bloqueando

---

<sup>122</sup> “Aprueba el Congreso la creación de 2 municipios. El decreto entrará en vigor hasta enero del 2002. Las nuevas alcaldías llevarán el nombre de Luvianos y San José del Rincón. Designan autoridades provisionales”, en El Universal, martes 02 de octubre de 2001.

<sup>123</sup> Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 67, Toluca, Estado de México.

ambos sentidos de la circulación de la carretera México-Toluca<sup>124</sup>; sin que sus reclamos fueran escuchados. El interés del gobierno del estado era más importante que los intereses locales-

La petición de los funcionarios promotores de la propuesta de municipalización se fundamentaba, no obstante, en una preocupación sentida en el gobierno del estado, ya que las localidades que integraron este nuevo municipio se caracterizaban por tener un bajo índice de desarrollo humano. Incluso, a diez años de su municipalización, el municipio de San José del Rincón continuaba ocupando, en 2012, el último lugar en el índice de desarrollo humano, en los municipios de la entidad mexiquense<sup>125</sup>. Por lo que la decisión de erigir allí su propio ayuntamiento y su propio presupuesto podría entenderse como una respuesta gubernamental, hasta cierto punto unilateral, frente a la alta marginación de la población.

Este interés quedó explícito en el Decreto de creación del nuevo municipio en cuya “exposición de motivos” se leía: “La amplia extensión territorial de San Felipe del Progreso y la especial situación geográfica de la cabecera municipal ubicada al noreste de su territorio, son factores que determinan la incapacidad de la gestión administrativa del ayuntamiento para dar atención a las comunidades más apartadas y la imposibilidad de prestar de manera oportuna y eficaz los servicios públicos a toda la población” (Decreto Núm. 34 y 35, Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 67, 2001:17). Además, la propuesta que el gobernador enviaba al poder legislativo respondía, se afirmaba, a una petición de un grupo de personas inconformes con la capacidad del gobierno municipal de San Felipe del Progreso para proporcionar de forma eficiente y oportuna, los servicios básicos, de salud, educación, administración, etcétera, de las localidades más apartadas.

No obstante, algunos otros autores aducen razones de carácter político. Cadena y colaboradores (2007) hacen notar sobre intereses de otra naturaleza que movilizaban a los

---

<sup>124</sup> “Bloquean carretera. Se oponen a nuevo municipio mexiquense”, en Diario La Jornada, 2 de febrero de 2002.

<sup>125</sup> “San José del Rincón, principal municipio con marginación. 24 municipios con bajo índice de desarrollo humano están en el norte del estado”, 15 de octubre de 2012. La fuente periodística informaba: “San José del Rincón es el municipio que representa los índices de Desarrollo Humano más bajos en el estado de México, según indicadores del Programa de las Naciones Unidas ya que más del 60 por ciento de la población sufre de marginación.”. Disponible en: <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/59338-san-jos-del-rincn-principal-municipio-con-marginacin-.html>. Consultado en diciembre de 2013.

promotores, como motivos no explícitos que alimentaban la justificación de la municipalización. Así, se menciona que José Rangel Espinosa miembro del “Grupo Promotor” del nuevo municipio usó la municipalización como un espacio de poder, ya que una vez constituido el municipio fue el primero en ocupar el cargo de presidente del Concejo Municipal y de allí escaló como diputado local por el PRI.

Adicionalmente, puede haber otras razones. Es de hacer notar que ambos nuevos municipios tanto el de San José del Rincón, como el de Luvianos colindan con el estado de Michoacán; y ésta es probablemente otra razón no explícita que revele otras razones que están como telón de fondo de dotarlos de sus propios ayuntamientos, como instituciones del Estado para hacer presencia en esos territorios.

Es significativo mencionar que en la búsqueda de información que realicé en la red de Internet sobre el municipio de Luvianos, no encontré ningún estudio monográfico que diera cuenta sobre su proceso de constitución y tampoco encontré información periodística que recogiera la demanda popular de la población por su municipalización. Por el contrario, existe abundante información en la red de Internet en donde Luvianos es mencionado como un municipio con problemas de narcotráfico, virtualmente ocupado por los grupos delictivos que comparten territorio en colindancia con municipios del estado de Michoacán.

Así, no resulta irrelevante que en la exposición de motivos del Decreto de su creación, en donde se menciona que el municipio de Tejupilco, del que era parte la agencia municipal de Luvianos, se hiciera alusión a éste como el más extenso del Estado de México, con 1327. 56 kilómetros cuadrados, integrado por 277 localidades, con localidades cuya categoría política era, a saber: una ciudad, una villa, diecisiete pueblos, veintidós rancherías y doscientos treinta y seis caseríos. Es decir, una amplia extensión territorial con población dispersa. Por lo que la decisión se justificaba en: “La amplia extensión territorial de Tejupilco y la especial situación geográfica de su cabecera municipal, ubicada al noreste de su territorio, son factores que determinan la incapacidad de la gestión administrativa del ayuntamiento, para dar atención a las comunidades más apartadas, y la imposibilidad de prestar de manera oportuna y eficaz los servicios públicos a toda la población.” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 67, 2001:6).

La fuente agrega que había localidades que se ubicaban entre sesenta y setenta kilómetros de la cabecera, motivo que daba lugar a una falta de la cobertura en los

servicios. En la exposición de motivos que firma el gobernador Arturo Montiel se lee: “Por las razones anteriores, los representantes de las localidades de la zona poniente del municipio de Tejupilco han pedido al Ejecutivo a mi cargo, ser el conducto para solicitar a vuestra soberanía la creación del municipio de Luvianos, para de esta forma contar con autoridades inmediatas que puedan proporcionar con oportunidad, eficacia y eficiencia los servicios públicos indispensables, impulsar el desarrollo social y económico y realizar acciones de conservación ecológica y protección al ambiente, mediante un gobierno municipal en el que participen los habitantes de esta región.” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 67, 2001:6) El procedimiento para la municipalización fue expedito; quedando integrado con ciento treinta y cuatro localidades.

Así las cosas, puede verse que las razones por las que Luvianos y San José del Rincón se crearon, atendiendo a la exposición de motivos que presentó el gobernador Montiel, son las mismas. Aparentemente la decisión de su constitución tuvo como origen la voluntad del poder ejecutivo que enfrentaba problemas graves de gobernabilidad y de falta de presencia de las instituciones del Estado, en esas porciones del territorio de la entidad, en su colindancia con Michoacán; lo que resultaba preocupante por los conflictos relacionados con el crimen organizado.

Importa destacar sobre la importancia de los cambios del entorno político que abrió el levantamiento armado en Chiapas al incentivar la acción colectiva en pequeños poblados, usando “recursos externos” colocando la oportunidad política a su favor, al recurrir a las gramáticas de autonomía y emancipación; así también el imaginario que se había creado a nivel nacional en torno de la remunicipalización. En particular la propaganda del gobierno federal y del estado de Chiapas, como oferta al EZLN para la negociación, que dieron legitimidad, tanto a la demanda como a las respuestas de los gobiernos, de emitir decretos a favor de la remunicipalización, creando una situación de cierta normalización a modificar las fronteras interiores de los estados. Y esta estructura de oportunidad política fue advertida y usada tanto por las organizaciones de la sociedad civil, como por los gobiernos de los estados. Es probable que en este imaginario y con esa legitimidad, el gobernador Montiel promovió y procedió a la creación de los dos municipios mencionados.

Quiero poner de relieve que la creación de nuevos municipios en esta entidad está regulada por una ley específica: la “Ley para la creación de municipios en el Estado de

México” publicada en 1962 y posteriormente reformada en 1996, lo que resulta excepcional en el contexto nacional. En lo general en México la regulación se incorpora a la norma constitucional y a la ley orgánica municipal, sin que haya una ley específica para tales propósitos. En el Estado de México, la ley deja un amplio margen de maniobra a los poderes ejecutivo y legislativo para que puedan crear municipios, independientemente del número de población, ya que si bien la Ley establece un criterio de población de 40 mil habitantes, esta cifra puede evadirse del todo si se justifica, por razones históricas y culturales, tal y como se puede leer en la fracción II del artículo tercero:

Artículo 3.- La Legislatura del Estado podrá otorgar la categoría de municipio a los centros de población que por sí solos o unidos a otros cumplan los siguientes requisitos:

I. Que medie solicitud por escrito;

II. Tener un censo de población mayor de 40,000 habitantes, o menor de este número, cuando los centros de población compartan un pasado histórico y cultural común, o tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua, o que por otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, ya no respondan a las necesidades de asociación en vecindad con el municipio al que pertenecen;

IV. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal;

IV. Que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señalados en la Ley Orgánica Municipal; y

V. Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> “Ley para la creación de municipios en el Estado de México”. Disponible en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley41.html>. Consultado en septiembre de 2012.

Pero la ley es dura para otros a quienes no se les quiere elevar a rango municipal, ya que se establece por ley que no basta con tener 40 mil habitantes, sino además se coloca un candado: “Artículo 7.- En la creación de municipios, se evitará que los centros de población afectados quebranten su unidad social, cultural o geográfica, se reduzca a menos de 40,000 los habitantes del o los municipios afectados o se disminuyan los ingresos de éstos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de su administración pública.” Este criterio será posteriormente retomado en otras legislaciones estatales como Guerrero, Michoacán y Jalisco, lo que parece ser una tendencia nacional.

Este es otro rasgo de la coyuntura que aquí se analiza. Antes de 1994 eran pocos los estados que tenían una legislación precisa sobre la creación de municipios, el Estado de México es excepcional en este sentido. Pero en la primera década del siglo XX hay una tendencia a que las entidades legislen en la materia, con el propósito de contener las demandas, las presiones y los decretos.

Así, favorecido por ese amplio margen de maniobra que la Ley le otorgaba a los poderes ejecutivo y legislativo para la creación de municipios, el gobernador Montiel y el Congreso local pudieron emitir el decreto para erigir Luvianos, que no alcanzaba el total de población de 40 mil habitantes requeridos (con 27,781 habitantes, de acuerdo a datos del INEGI, 2012). De igual forma carecía de la base histórico-cultural requerida, que le justifica la omisión del resto de los requisitos; no obstante todo ello, se procedió a la emisión del decreto de secesión.

Esta flexibilidad de la ley es lo que hace suponer a los actores políticos cuyas colonias o poblados demandan la municipalización -y no cumplen los requisitos- que la ley es una barrera porosa que puede evadirse cuando las condiciones políticas así lo requieren. Pareciera que la mejor estrategia es empujar y esperar para que eventualmente, se presente una oportunidad política, que logre abrir la puerta y poner el pie, para que no se cierre. Esto ocurrió en la coyuntura 1994-2010, cuando la rebelión del EZLN modificó el entorno político y creó una oportunidad que los aspirantes intentaron poner a su favor.

La excepción jurídica que prevé la segunda fracción del artículo tercero de la “Ley para la creación de municipios en el Estado de México” que refiere a omitir los requisitos de población, si existe un “pasado histórico y cultural común” que lo justifique, fue un argumento que hizo posible la (re)municipalización del pueblo de Santa María Tonanitla (2003). Hay que decir que la creación de este nuevo municipio respondió, igual que los

anteriores, a una necesidad gubernamental; aunque en este caso si se cruzó con el reclamo popular.

En junio de 2001 estudios realizados por la Comisión Nacional del Agua había identificado a terrenos ejidales del pueblo de Tonanitla como el lugar idóneo para construir cuatro plantas para el tratamiento de aguas residuales del Valle de México. Por esta condición geográfica especial, dicha institución propuso al ejido Santa María Tonanitla la compra de 164 hectáreas para instalar la infraestructura requerida.

La asamblea del ejido rechazó la transacción y la condicionó a que sólo accedería a venderlo si previamente les restituían sus poderes municipales de los que habían sido despojados en el siglo XIX; propuesta que la dirigieron directamente hacia el secretario de gobierno de la entidad.

Noé Blancas (2013; 2011) documentó este proceso de remunicipalización. Tonanitla había obtenido el rango de municipio en 1891, pero ocho años después, en 1899, le fue suprimido pasando a depender del municipio Jaltenco; un municipio del que estaban separados territorialmente, pues entre ambas localidades se interponía territorios de la jurisdicción del Nextlalpan. En esa misma fecha se suprimieron otros ocho municipios, pero a siete de ellos les fue restituido el rango inmediatamente, pero no Tonanitla.

La distancia física entre este poblado y su cabecera municipal Jaltenco los hizo mutuamente distantes, la cabecera no era receptiva a las demandas de los habitantes de Tonanitla; éstos por su parte reforzaban su identidad como pueblo, profundizando las distancias. En realidad las distintas administraciones municipales de Jaltenco reconocieron el territorio jurisdiccional que perteneció a Tonanitla como un pueblo, es decir, como una entidad territorial con su propia identidad, territorio, población y autogobierno, fortaleciendo su identidad de pueblo. Progresivamente al curso del siglo XX Tonanitla fue obteniendo la restitución de sus tierras mediante el procedimiento de dotación ejidal. El territorio étnicamente significado de Tonanitla que mantuvo durante un siglo, fue la fuerza de identidad que este pueblo puso por delante, lo que le ayudó para lograr la devolución de sus poderes municipales, usados en un contexto político en el que le favorecía.

En una declaración periodística las autoridades de ese pueblo afirmaron: “Se debe restituir el municipio de Tonanitla, antes que la Comisión Nacional del Agua, construya aquí la planta de tratamiento ‘más grande del mundo’, señaló el presidente de la Comisión de Integración de la comunidad, Lauro Ortiz Ramírez”<sup>127</sup>. Dado que el gobierno del estado estaba interesado en que la obra pública mencionada se realizara, los poderes ejecutivo y legislativo recurrieron a la segunda fracción de la Ley para justificar su pequeña población en particularidades históricas y culturales.

Así se reconoce en la exposición de motivos que presentó el gobernador Arturo Montiel al Congreso local, el 6 de junio de 2003, allí se lee: “La comunidad Tonanitla tiene amplia memoria de su historial municipalista y por ello demanda el reconocimiento por parte del Estado de su propio municipio.” Por esa historia municipal: “...Tonanitla, con admirable persistencia, han gestionado ante todas las instancias posibles el restablecimiento de su municipio, para satisfacer su legítimo sentimiento de identidad y persistencia sustentado en un pasado histórico común. En fechas recientes, diversos grupos de vecinos de Tonanitla se han dirigido al Ejecutivo a mi cargo, para que por mi conducto se solicite a vuestra Soberanía la creación del municipio de Tonanitla y así colmar su ancestral anhelo de contar nuevamente con un gobierno municipal propio, en el que solamente participen los ciudadanos tonanitlenses, quienes tienen la firme convicción de que nadie más que ellos para servir con mayor interés a sus conciudadanos” (Gaceta del Gobierno del Estado de México Núm. 21, 2003:5).

El municipio que se proponía se integraba con una población de 6,170 habitantes; sin poder cumplir los 40 mil que exige la Ley. Pero esta omisión fue justificada por el gobernador al explicar en la exposición de motivos, que “...es incuestionable que los tonanitlenses comparten un pasado histórico cultural común, por haber testimoniado juntos la creación y extinción de un municipio propio y haber compartido durante ciento once años, un suelo y un proyecto comunitarios, independientemente de que Tonanitla conserva una determinación territorial que conforma una unidad geográfica continua; y de que por diversas razones y desde fechas inmemoriales, sus habitantes han demandado

---

<sup>127</sup> “Restituir municipio de Tonanitla, demandan. La población no pide se erija uno nuevo, sino que se le restituya el que ya existía en 1892 y que por razones presuntamente económicas se suprimió en 1899, afirman.”, El Universalmx, 05 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/33360.html>. Consultado en diciembre de 2013.

la disolución del vínculo de vecindad que los une con el municipio de Jaltenco.” (Gaceta del Gobierno, 2003:6).

La restitución de poderes de Tonanitla se realizó de manera callada y expedita. Así se constituyó el municipio 125 del Estado de México. El Decreto se publicó el 29 de julio del 2003 (Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 21), no obstante, quedó dicho en el segundo transitorio que “El Decreto entrará en vigor el tres de diciembre de dos mil tres. Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado entrante, haciendo que se publique y se cumpla”; medidas éstas que se aplican para evitar desajustes en el presupuesto de egresos del municipio del que dependen; estableciendo que el ayuntamiento municipal tomarían posesión a final del año 2003<sup>128</sup>.

Ya con Decreto de por medio, se pudo pactar con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para la compra de las tierras al ejido para la instalación de la obra tratadora de aguas negras. La negociación avanzó rápido y el 14 de mayo un medio nacional informaba: “Tendrá Tonanitla mega tratadora de aguas negras. Procesará aguas residuales del DF y municipios conurbados”<sup>129</sup>. En la fotografía que lo anunciaba aparecen juntos el presidente Felipe Calderón y el gobernador Enrique Peña Nieto (2006-2012). En resumen la creación de este nuevo municipio respondió a los intereses del pueblo de Tonanitla, del gobierno federal y del gobierno del Estado.

Es de llamar la atención que la creación de los tres municipios mencionados se produce en un contexto de extrema presión política por el contexto epocal en el que se dio; los mensajes en gramática autonómica que emitieron localidades que declararon la constitución de autoridades de facto creaban una tensión general en el estado. Abrir el expediente de la municipalización en esta coyuntura fue arriesgado para el gobierno del estado, tomando en cuenta la presión existente. Es probable no obstante que la legitimidad de su decisión –más allá de los intereses económicos y políticos que lo movilizaban- se fundaron en la dimensión simbólica de los discursos autonomistas de los derechos de los

---

<sup>128</sup> Una fuente periodística informaba sobre las difíciles condiciones con las que iniciaba el nuevo municipio: “Inicia labores con limitaciones el ayuntamiento de Tonanitla. Tienen a su alcalde electo, pero sólo cuentan con un edificio prestado y 50 empleados”, en El Universal.mx, 10 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/52349.html>. Consultado en diciembre de 2013.

<sup>129</sup> “Tendrá Tonanitla mega tratadora de aguas negras. Procesará aguas residuales del DF y municipios conurbados”, El Universalmx, 14 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/59363.html>. Consultado en diciembre de 2013.

pueblos que se expandieron por los medios de comunicación después de 1994 y que daban legitimidad a decisiones de esta naturaleza.

Estos “derechos históricos” fueron evocados por los gobernadores cuando tuvieron intereses puntuales en alguna municipalización, como ocurrió también en Tlaxcala, como vimos páginas arriba<sup>130</sup>. Pero más allá de su uso instrumental, lo relevante es que estas demandas de restitución de autogobierno como derechos de libre determinación de los pueblos, eran discursos ya instalados en los imaginarios colectivos, de tal forma que los poderes ejecutivo y legislativo podían municipalizar territorios indígenas con cierta aceptación social, por el sentido de justicia que presumían tales decisiones. No ocurriendo lo mismo con otras aspiraciones, por ejemplo los que planteaba la veintena de comités pro-municipios en la entidad que habían creado una articulación política para la gestión colectiva; demandas que fueron ignoradas por el legislativo y ejecutivo.

Respecto a las propuestas formuladas por el bloque del “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)”, en 2012 el diputado local David Parra Sánchez, a la sazón presidente de la “Comisión Legislativa de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios”, declaró que “no existen condiciones para la creación del municipio 126 en la entidad. Económicamente y socialmente, ningún territorio cumple con los requisitos para volverse autónomo....dentro del territorio mexiquense, muchas comunidades han mostrado su interés de convertirse en municipios, y aunque casi todos ellos cumplen con el requisito poblacional, pero no cuentan con los elementos para volverse autónomos”<sup>131</sup>. El diputado agregó que la

---

<sup>130</sup> En Zacatecas el gobernador Ricardo Monreal (1998) apoyó la política de remunicipalización y en la entidad se crearon dos nuevos municipios, además impulsó reformas a la ley para facilitarlos, como fue el caso de la Congregación Ignacio Allende, del municipio del Teúl de González Ortega, en Zacatecas, que aspiraban a ver restituidos los poderes municipales que tuvo durante 1869 a 1905, pero no alcanzaba cubrir el requisito de población. Para facilitarlos el poder ejecutivo y legislativo promovieron una “excepción” en la ley. El “Comité Pro-Restitución de Derechos Constitucionales del Municipio de Santa María de la Paz”, remitía a un pasado prehispánico y de colonización por las empresas mineras de los siglos XVII Y XVIII. Aunque la población ya no se asumía indígena, si remitía sin embargo, a esa memoria para legitimar sus derechos; lo que da cuenta de la importancia que en esos años tenían los discursos que evocaban la vigencia de derechos colectivos de los pueblos indígenas, sirviendo como asidero de luchas de pueblos ubicados en lugares remotos. La resonancia de las luchas zapatistas favoreció a esos poblados localizados en el extremo norte del país. Véase: “Decreto 20”, LVIII Legislatura, Zacatecas”. Disponible en: <http://www.congreso Zacatecas.gob.mx/lviiiilegislativa/content/Direccion%20Juridica/Decretos/decreto20.htm>. Consultado en junio de 2009.

<sup>131</sup> “Descartan crear nuevo municipio”. Disponible en: <http://www.alfadiario.com.mx/alfa/noticias/17320/Descartan+crear+nuevo+municipio+>. Consultado en diciembre de 2013.

prioridad para la comisión legislativa que presidía era resolver los muchos problemas de delimitación territorial de sus fronteras internas entre los municipios y colonias en el territorio mexiquense, que es un viejo problema y que demanda muchos recursos económicos para resolver uno a uno<sup>132</sup>. Frente a este requerimiento que es la prioridad del gobierno del estado, se dijo, la creación de los nuevos municipios ha sido colocada en segundo lugar.

El tema además era polémico y no gozaba de buena prensa en la entidad, cuestionado por las malas prácticas de algunos de los liderazgos que eran parte del “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)”. Por ejemplo, la propuesta del nuevo municipio de Aragón que se formaría al integrar colonias urbanas ahora pertenecientes al municipio de Nezahualcóyotl y Ecatepec, se vio envuelta en un problema penal. Esta era una de las demandas más longevas y que gozaba de un cierto consenso popular. Se desvirtuó por motivo de cuestionamiento a dudosas prácticas del líder más importante de este proyecto.

En 2009 el comité promotor presentó una iniciativa de Ley para crear el nuevo municipio dirigido al entonces presidente Enrique Peña Nieto, en esa ocasión solicitó un presupuesto de doce mil millones de dólares que costaría instalar la infraestructura de servicios con la que operaría la nueva administración<sup>133</sup>. Al presentar esta propuesta desplegó una estrategia mediática que daba como un hecho el nuevo “Municipio de Aragón”. En la página Web que lo promovía declaró constituido el municipio, anunciando los cargos del cabildo que lo integrarían, así como un listado de una nutrida planta administrativa, en la que participarían mil 180 personas.

El anuncio del nuevo municipio que se difundía como un hecho que esperaba únicamente la firma del decreto por el gobernador, se acompañó con la promesa ante los

---

<sup>132</sup> El Estado de México es una de las entidades federativas que presenta más problemas por límites entre municipios. Un reporte detallado sobre esos conflictos los ofrece Ari Aabrahamssohn (2008).

<sup>133</sup> En la fuente periodística se lee: “En tanto que la iniciativa de ley para la creación del municipio de 126 ya fue entregada al gobernador Enrique Peña Nieto, para su análisis y aprobación, el presidente del Frente Unidos por Aragón, Antonio Cabezas Moncada, dijo que se requerirían 12 mil millones de dólares para instalar la infraestructura de servicios con la que operaría la nueva administración. Aseguró que la iniciativa fue entregada al subsecretario del gobierno mexiquense, Jorge Contreras Barrigo, quien será el encargado de hacer la revisión jurídica. El nuevo municipio se integraría con 85 colonias de los municipios de Nezahualcóyotl (en su parte norte) y Ecatepec (en su franja sur), donde viven más de medio millón de habitantes. La superficie que tendría en caso de aprobarse la ley, será de 37. 43 kilómetros cuadrados con 515 mil 774 habitantes.” “Envían la iniciativa de ley para crear el nuevo municipio de Aragón”, Milenio Edomex, 14 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.ciudadanosenred.com.mx/node/12209?page=1>. Consultado en diciembre de 2013.

habitantes de esa presunta nueva jurisdicción de casi dos mil empleos en puestos administrativos en el municipio, lo que generó expectativas en muchos vecinos en obtener un puesto de trabajo.

El requisito para poder acceder a uno de esos trabajos era tener cierta antigüedad como miembro de la asociación de promotores de la municipalización e inscribirse como adherentes del mismo. El Comité promotor exigía cooperaciones para sostener el costo de la gestión del nuevo municipio, que era una manera de mantenerse activo en él, y sobre esa base refrendar su pertenencia y estar en posibilidades de obtener un lugar de trabajo<sup>134</sup>.

Meses después, ante la falta de resultados algunas personas evaluaron que las cooperaciones habían sido una extorsión, además que, se denunciaba, los puestos administrativos ya habían sido “vendidos”, algunos de ellos en varios miles de pesos. En el “chat” de la página del “Frente Unidos por Aragón” se leen las denuncias de esas personas que en su opinión fueron extorsionadas por la venta de un lugar de trabajo. Algunas de estas acusaciones procedieron penalmente. En noviembre de 2009 una nota periodística informaba: “El juzgado primero del penal de Morelia, Michoacán, dictó auto de formal prisión por fraude a Antonio Cabezas Moncada, presidente del Frente Unidos por Aragón, quien exige la creación del municipio mexiquense 126 en la zona norte de

---

<sup>134</sup> “Aún no es municipio, pero Aragón ya tiene funcionarios. El Frente Unidos por Aragón ya tiene integrada la nueva administración; participarían mil 180 personas”, El Universal, 15 de septiembre de 2009. Reproduzco una larga cita periodística para dar cuenta del “modus operandi” del reclutamiento de la militancia a favor del nuevo municipio. “Aun cuando el Congreso del estado de México no ha aprobado la creación del municipio 126 de la entidad, el cual se llamaría Aragón, el Frente Unidos por Aragón ya tiene integrado al 85 % del personal administrativo de ese ayuntamiento. Antonio Cabezas Moncada, presidente de la agrupación emitió una convocatoria y acudieron mil 180 personas que formarían parte de la nueva administración. Los interesados serían incorporados a las direcciones de Obras Públicas, Servicios Urbanos, Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), Seguridad Pública, Contraloría, Desarrollo Económico, Protección Civil, Derechos Humanos y Educación, entre otras áreas. El dirigente del Frente Unidos por Aragón explicó que “la mesa directiva define el rumbo de la estructura, de ahí, que el trabajo que ejerce dentro del Frente Unidos por Aragón, sea determinante para impulsar el proyecto de municipio 126 del estado de México”. Desde hace más de una década, algunos vecinos de la zona norte de Nezahualcóyotl que se han agrupado en organizaciones civiles han pugnado por independizarse del ayuntamiento porque se han sentido marginados en apoyos sociales y obras públicas. La propuesta es formar el municipio de Aragón, que estaría integrado por la zona norte de Nezahualcóyotl y algunas colonias del sur de Ecatepec. Hasta ahora, el gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto, no ha enviado la iniciativa a la Cámara de Diputados local para su análisis. Sin embargo, los posibles funcionarios ya se preparan en caso de ser requeridos. El presidente de la organización explicó que se realizan constantes evaluaciones a las personas que quieren formar parte del nuevo ayuntamiento. “A través de las evaluaciones hemos percibido grandes avances, nuestros esfuerzos encaminados a la creación de un nuevo municipio es cada vez más tangible”, expresó. Cabezas Moncada manifestó que ya hay interés en crear el cuerpo de bomberos y la policía municipal, muchos de los aspirantes han recibido cursos de capacitación. Lo que se quiere lograr, expresó, es alcanzar la constitución del nuevo municipio, el cual estará orientado a impulsar el desarrollo social, crecimiento económico y la prestación de servicios públicos de calidad.”

esta localidad, y fue detenido el 13 de noviembre por policías ministeriales en sus oficinas de la colonia Bosques de Aragón”<sup>135</sup>. Este caso desprestigió al Frente, disminuyendo la credibilidad y capacidad de convocatoria de la propuesta.

Concluyendo, por éste y otros casos, la creación de nuevos municipios en la entidad mexiquense no goza de buena prensa ni con la ciudadanía, ni con la clase política, ya que la causa suele ser desvirtuada por los liderazgos que lo promueven (regularmente con más protagonismo en la prensa), deslegitimando la causa municipalista y afectando con ello las propuestas que irrumpen desde otros colectivos que pueden gozar de un mayor consenso social. Además, en la coyuntura posterior a 2010 se asiste a una crisis de la institución municipal caracterizado por el endeudamiento de los municipios y problemas de desfalco y corrupción de los munícipes.

Esta crisis de legitimidad del municipio en México, particularmente en la segunda década del siglo XXI ha repercutido en el imaginario colectivo, debilitando las esperanzas y expectativas sobre esta institución para el buen gobierno en México, por lo que con frecuencia los ciudadanos prefieren tomar distancia y no involucrarse en su gestión. No obstante la demanda permanece, por lo que es previsible que en ciertas coyunturas como las electorales, el Frente recuperará protagonismo político. Al mismo tiempo que los decretos de modificación de las fronteras internas intramunicipales, seguirá siendo un recurso que los poderes ejecutivo y legislativo usarán para enfrentar la gestión de gobierno; de lo que resulta que la municipalización del territorio permanecerá como un expediente abierto.

---

<sup>135</sup> “Detienen a promotor de nuevo municipio”, La Jornada, 27 de noviembre de 2009.

## **II.7.- Jalisco: de la “euforia legislativa” a los “candados legislativos”**

Al nacer el nuevo siglo XXI las aspiraciones de las localidades San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe en el estado de Jalisco, por elevar sus poblados a rango municipal, tuvieron una fuerte repercusión en la opinión pública de la capital de ese estado. Los habitantes de esos poblados mostraron nuevas formas de acción colectiva (Tilly, 2000), caracterizados por la organización de la sociedad civil, que no eran frecuentes en la cultura política local.

En su práctica política los habitantes de esa región no tenían una tradición de movilizaciones, por lo que sorprendió que después de 1999 la exigencia social por la remunicipalización se manifestara en las calles y los espacios públicos y comenzaron a darse embriones de una sociedad civil organizada. Este novedoso fenómeno se manifestó de múltiples maneras, por ejemplo, sustituir a las élites de los partidos políticos de la gestión del nuevo municipio, que antes habían monopolizado.

En el pasado inmediato toda aspiración municipalista se canalizaba a través de los caudillos locales ligados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Valenzuela, 2004), pero en la coyuntura 1994-2010 irrumpen nuevas formas de acción colectiva, acompañadas de la movilización de los actores locales quienes se lanzaron a la calle, no sin causar sorpresa y miedo entre la población, poco acostumbrada a este tipo de manifestaciones en los espacios públicos.

Las propuestas de nuevos municipios en el estado de Jalisco fueron planteadas por dos poblados, San Ignacio Cerro Gordo, que sí obtuvo su municipalización, constituyéndose en el “municipio número 125” (el 4 de diciembre de 2003<sup>136</sup>) y Capilla de Guadalupe que no pudo consolidarlo; pese a haber obtenido la aprobación del Congreso local (2004), entrando en un largo proceso de litigio que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La Corte declaró como no válido el decreto de creación de 2004. Ambas localidades son colindantes entre sí, localizados en la Región Altos Sur del estado. Estos poblados habían crecido en cuanto a su importancia económica y aspiraban al autogobierno, componente que inscribían como parte de un paradigma de progreso y desarrollo que se habían trazado. Presumían que al obtener el rango municipal podrían mejorar la infraestructura e invertirían a favor del desarrollo de

---

<sup>136</sup> Esta fecha corresponde a la aprobación en el Congreso local, pero una controversia constitucional le impidió constituirse de inmediato. Sus poderes municipales los recibió hasta el año de 2007.

las localidades que lo integrarían, situándolos de mejor manera en la economía de mercado regional y global (Valadez, 2010).

Las historias de San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe por lograr los poderes municipales son los casos mejor documentados en la producción académica especializada que estudia los procesos de remunicipalización en México. Hirineo Martínez y Basilia Valenzuela, juntos y por separado (con nutridos equipos de investigadores que los apoyan) han producido una abundante literatura sobre estos dos casos. Como geógrafos expertos fueron contratados por los gestores de la municipalización de esos poblados para que elaboraran sendos proyectos de demarcación territorial y realizaran la justificación histórico-social de los mismos.

Los autores documentaron que las luchas por la creación de municipalidades en Jalisco son añejas y durante todo el siglo XX no prosperaban por la oposición de voluntades autoritarias en esa entidad federativa. Las aspiraciones de libertad inspiraron durante varias décadas a las localidades de Jalisco para demandar sus poderes municipales, sin encontrar respuestas. Al revisar esas “demandas añejas” Valenzuela (2007) registró las nociones de “progreso y autonomía” como aquellos conceptos que quedaron incorporados en las peticiones de municipalización que alentaron a los habitantes de esas localidades en las cinco primeras décadas del pasado siglo XX.

La evolución de la malla municipal en Jalisco es semejante al resto de los municipios del país: un virtual estancamiento en la segunda mitad del siglo XX. Martínez (2007) documenta que fue en 1946 cuando se creó en ese estado el último municipio, y no se aprobó ninguno a pesar de existir un número significativo de solicitudes. Para contener las peticiones de municipalización en la mitad del medio siglo XX, el Congreso local se endureció y elevó los requisitos para hacerlos más difíciles de alcanzar. Así, al referirse a dicha reglamentación, el autor afirma “(...) resulta evidente que los señores legisladores de Jalisco, en 1961 emitieron esta Ley para contener la creciente demanda de pueblos que buscaban su municipalización.” (Martínez 2007:127). Menciona los casos de Santa Anita, El Chante, Capilla de Guadalupe y San Ignacio Cerro Gordo, como localidades que en el curso de la segunda mitad del siglo XX habían canalizado repetidas solicitudes al Congreso del estado, sin éxito. La coyuntura emancipadora de los noventa abierta por la rebelión zapatista motivó a los pobladores quienes desempolvaron sus demandas, encontrando respuesta a sus reclamos, que en esta ocasión no la plantearon de

manera peticionaria sino como una exigencia de derechos de ciudadanía. Este fue el caso de Cerro Gordo y no así de Capilla de Guadalupe. Quizá por ello el primero sí logró su municipalización por el carácter beligerante de su demanda, mientras que los gestores de Capilla de Guadalupe supusieron que sí eran “bien portados” podrían conseguirlo de mejor manera; cosa que no ocurrió. Mientras que Cerro Gordo se adhirió a la gramática zapatista de emancipación, Capilla de Guadalupe se mantuvo en los viejos cánones de la gestión. El manejo de la protesta y el miedo que realizaron los actores del poblado San Ignacio Cerro Gordo, lo llevó a obtener el rango municipal; mientras que Capilla de Guadalupe aún espera.

En la coyuntura del levantamiento armado en Chiapas, aires emancipadores y autonómicos que arribaron del lejano estado sureño daban un impulso a las empolvadas peticiones, produciéndose un cambio político en la gramática de la enunciación de sus demandas, pasando de la petición a una acción colectiva con capacidad de movilización con reclamos coherentes a los discursos de remunicipalización que llegaban desde distintas regiones del país, emitidos en una gramática de reclamos y movilizaciones.

Nuevos esquemas de interpretación se construían entre los habitantes del altiplano de Jalisco. Como lo ha señalado Goffman (1974), los “esquemas de interpretación” permiten situar, percibir y etiquetar acontecimientos de la vida cotidiana y del mundo en general. Este nuevo “enmarcamiento” de su realidad les permitía a los de San Ignacio Cerro Gordo a pensar y mirar las cosas de manera diferente y por lo tanto actuar con prácticas políticas innovadoras. Martínez y colaboradores (Martínez, Valadez y González, 2005) observaron que lo que ocurrió en Jalisco después de 1999 no tenía precedente en la región. Refieren al caso de San Ignacio Cerro Gordo cuyos habitantes pasaron de la pura petición de trámites, de mera gestoría que habían realizado desde décadas atrás, a una inédita movilización; inusual en el contexto de la cultura política jalisciense. De pronto, los sanignacianos pasaron a un activismo intenso, protagonizado por diversos grupos que irrumpieron tomando los espacios públicos para demandar poderes municipales. Adicionalmente, transitaron de una actitud pasiva de gestores, a protagonistas de su propia decisión. Este protagonismo inédito mostró la agencia de los actores, ya no esperaron que fueran los funcionarios de gobierno los que integraran los expedientes técnicos, sino que asumieron la iniciativa de contratar sendos especialistas para realizar los estudios de factibilidad y llegar al Congreso local con un expediente ya integrado, innovando la tradición política, desplazando la vieja práctica peticionaria que

canalizaba su solicitud a través de los caudillos y los partidos políticos. Eran momentos de cambio y se manifestó en el fortalecimiento del músculo social al constituirse los embriones de una sociedad civil organizada.

De igual forma los sanignacianos no esperaron que el periodo legislativo fuera el que marcara el calendario. Estaban conscientes de los tiempos políticos de la coyuntura y era necesario empujar su petición mediante su protagonismo social. Fueron los gestores de San Ignacio Cerro Gordo los que tomaron la iniciativa, de tal forma que el día 13 de septiembre de 1999 constituyeron legalmente el comité promotor del nuevo municipio bajo la forma de Asociación Civil, con el nombre de “Por un Nuevo Municipio San Ignacio Cerro Gordo AC”, la consigna del Comité para lograr sus poderes municipales fue: “como municipio estamos mejor”<sup>137</sup>. Martínez y colaboradores (2005) documentaron que en ocasiones líderes de los partidos políticos -primero el PAN y luego el PRI- hacían presencia en las manifestaciones públicas, pero la novedad era que ya no estaban al frente, ya no tenían en sus manos la gestión y más aún ya no llevaban el liderazgo del proceso. Era el “Comité” el que tenía el mayor protagonismo.

Fue igualmente novedoso el nuevo posicionamiento de los demandantes. Aspirar a la municipalización de sus regiones se argumentaba en una gramática de derechos y no de favores. Los tiempos habían cambiado, los diputados se sentían intimidados y no sabían cómo reaccionar ante esa presión social. Ya no eran aquellos tiempos cuando los poderes municipales se otorgaban y se quitaban y se percibían como premios y castigos, a ciertas localidades desde los grupos de poder en el estado, en una lógica corporativa. Como afirma Valenzuela: “En Jalisco, la municipalización en el siglo XX era vista como una concesión de favores políticos que iban a engrosar bolsillos de caciques regionales, la imposición de decisiones de un gobernador omnipotente con un congreso que sólo asentía sus decisiones.” (2004:1). Al cerrar el siglo XX, sentimientos de ciudadanía empujaban a la acción directa.

En esos años las luchas autonómicas estaban presente en el imaginario, la Marcha del Color de la Tierra del EZLN (febrero-marzo, 2001) tuvo impacto en motivar a los demandantes a movilizarse. Por un lado había un incentivo que llegaba con las noticias desde el centro del país, por ejemplo la municipalización de Tlaxcala con 16 nuevos

---

<sup>137</sup> Ver Segundo Informe de Gobierno, Gobierno del Estado de Jalisco, 2008. Disponible en: <http://seplan.jalisco.gob.mx/files2/InformesM/Region03/125%20-%20San%20Ignacio%20Cerro%20Gordo.pdf>. Consultado en junio de 2009.

municipios creados en 1995, y la oferta del presidente Zedillo y el gobernador de ese estado que ofrecían crear 33 municipios a favor del EZLN; abriendo imaginarios y una percepción que les hacía intuir que era un momento propicio para hacer avanzar su añeja reivindicación y percibían, que “si era posible” lograrlo<sup>138</sup>.

También se sintieron tentados a emular acciones de beligerancia para hacer sentir su presión. Recurrieron al uso de la ira, como un recurso político para hacer llamar la atención sobre su causa, el miedo era usado por los actores para presionar al poder ejecutivo y legislativo en el cumplimiento de su exigencia. El temor a la expansión del conflicto armado en el país ante la empatía que el zapatismo produjo incertidumbre en ciertos sectores de la sociedad y en la clase política.

Por ejemplo, en el municipio de Querétaro, el gobernador Ignacio Loyola Vera opinó en su programa radial que el EZLN se integraba por personas que eran “traidores a la patria y merecían la pena de muerte” y alertó a la población en contra de ellos cuando se anunciaban “avances” de la “Marcha del Color de la Tierra” hacia el Occidente del país (febrero-marzo, 2001)<sup>139</sup>.

Los representantes de San Ignacio Cerro Gordo comenzaron a hablar de autonomía, después de la “marcha del color de la tierra”, pero como menciona Valadez (2010), el significado del concepto era diferente, su formulación hacía referencia a la “autonomía económica”, como una aspiración de “su terruño” a ascender en las jerarquías económicas regionales. La identidad territorial de un terruño progresista económicamente, estaba presente en las aspiraciones de su municipalización: “Para los sanignacianos el asunto de la municipalización era parte de un círculo: sí no se convertían en municipio, seguirían sin autonomía económica, sin mejoras, sin desarrollo local; se mantendría la misma situación de falta de obras públicas, servicios, inversión y, por tanto, más emigración a Estados Unidos.” (Valadez, 2010:61).

El impulso de la beligerancia del momento histórico estimuló a los sanignacianos a confrontar a las autoridades, que de pronto irrumpe como una estrategia política. Por

---

<sup>138</sup> En 2006 esta simpatía atrajo la presencia del Subcomandante Insurgentes Marcos a Jalisco quien, en el marco del recorrido nacional de “La Otra Campaña” estuvo presente en Guadalajara participando el 21 de marzo en un “Encuentro con intelectuales”; y meses después en noviembre de ese mismo año, dos comandantas estuvieron presente en el “Foro Nacional de defensa de la Madre Tierra y la Autonomía Indígena” en Mezcala, en apoyo a la lucha de este pueblo por la defensa de su territorio (Bastos, 2011).

<sup>139</sup> “Los miembros del EZLN merecen la pena de muerte”, La Jornada, 30 de enero de 2001.

ejemplo en el mes de julio (2003) al momento de emitir su voto para elegir al presidente del municipio de Arandas del que dependían, los ciudadanos nulificaron un porcentaje alto de las boletas electorales cuando en lugar de votar a favor de un candidato escribieron en la papeletas la leyenda “voto porque San Ignacio sea municipio” como una manera de presión hacia las autoridades. Este sorpresivo protagonismo de los de San Ignacio polarizó a la población del municipio de Arandas del que dependían, dando origen a confrontaciones, ya que desde la cabecera se acusaba a los de San Ignacio de estar manipulando la información.

Por la polarización y el temor que el conflicto se expandiera, el ayuntamiento de Arandas prefirió buscar una salida al conflicto y demandó al Congreso del Estado procediera a convocar un plebiscito o referéndum, al mismo tiempo que demandaban un estudio para explorar la viabilidad de la demanda y conocer la opinión de las delegaciones y rancherías, debido a que los promotores “del municipio 125” -decía Arandas-, presentaban datos inexactos; toda vez que, por ejemplo, afirmaban, vecinos de Santa María del Valle, Los Dolores, Santiaguito de Velásquez, Trinidad, Capulín Verde y sus respectivas localidades, no estaban de acuerdo con la secesión (Martínez, Valadez y González, 2005:166-167).

La beligerancia de los de San Ignacio se dirigió también hacia los otros poderes, al ejecutivo y legislativo, para ejercer presión y poner a su favor los resultados de un posible referéndum. Sobre estos despliegues de acción de los sanignacianos, Martínez y colaboradores (2005) relatan:

Un frente de batalla que tuvieron que atender con especial dedicación los habitantes de esta localidad fue la sede del Congreso Local, pues en el año 2003 hubo por lo menos dos intervenciones por parte de los ciudadanos demandantes. La primera de estas manifestaciones se llevó a cabo cuando cerca de 600 personas acudieron al Palacio de Gobierno, así como a la sede del Legislativo para insistir en su demanda (Público, enero 15, 2003). La segunda fue cuando habitantes enfurecidos irrumpieron a golpes en el Congreso para exigir que se convirtiera en municipio el poblado de San Ignacio. Ante tal situación, la respuesta del Congreso fue resolver lo más pronto posible la creación de dicho municipio (Martínez, Valadez y González, 2005:165).

Pese a las muchas dificultades y rupturas, finalmente los sanignacianos concretaron su aspiración. Fue este inédito protagonismo ciudadano lo que llevó a que finalmente el poblado San Ignacio Cerro Gordo se elevara a la categoría de municipio, fraccionándolo del municipio de Arandas, señalando las 74 localidades que tendría bajo su jurisdicción, según el Decreto publicado el 30 de diciembre de 2003.

Sin embargo, en el camino hubo algunos sobresaltos. El proyecto inicial que elaboraron los sanignacianos con el apoyo de sus asesores, no fue respetado por el Congreso, sino que al final el resultado fue “un territorio mutilado”. Valenzuela y Martínez (s/f) refieren que esta mutilación ocurrió porque al momento de integrar la nueva jurisdicción municipal “privaron los criterios políticos” y no los técnicos geográficos.

Este resultado desalentó al Comité y estuvo en riesgo la unidad del grupo. La crisis se agudizó cuando el municipio de Arandas introdujo una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2005; mismo que aunque finalmente no prosperó<sup>140</sup>, dejó debilitado al movimiento. La crisis fue superada y el Comité volvió a rearticularse para enfrentar la controversia, que al final, la resolución los benefició. La controversia detuvo parcialmente la materialización del nuevo municipio y por ello San Ignacio Cerro Gordo comenzó a funcionar como el municipio número 125 del estado de Jalisco hasta el 1 de enero del año 2007<sup>141</sup>.

Pese al éxito logrado por sus asesorados, Martínez y colaboradores (2005) no hicieron suyas las formas politizadas de cómo los sanignacianos consiguieron el decreto de municipalización, y mucho menos compartieron el fondo político de la decisión del Congreso del Estado que condujo a una demarcación errática que, en su perspectiva carecía de lógica territorial. Estos autores-gestores, que eran al mismo tiempo geógrafos, investigadores universitarios y asesores de los demandantes a la municipalización, se posicionaban frente al desenlace cuestionando su politización, en particular por el temor

---

<sup>140</sup> La controversia fue resuelta el 6 de junio de 2006, dando lugar a la tesis: “Las acciones de inconstitucionalidad solamente proceden en contra de normas de carácter general y no de simples actos”. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/9C865EDE-DE2C-4FEC-A760-C80927DB7ADC.frameless.htm>. Consultado en junio de 2009. Adicionalmente: “al sobreseerse las demandas de controversia constitucional por haber sido presentadas en forma extemporánea” (Orozco y Valencia, 2010:215)

<sup>141</sup> El municipio de San Ignacio Cerro Gordo tiene una superficie de 262.270 kilómetros cuadrados, se localiza en el centro oriente del Estado de Jalisco, limita al norte con San Miguel el Alto; al sur con Atotonilco el Alto; al este con Arandas; y al oeste con Capilla de Guadalupe y Tepatitlán de Morelos. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/San\\_Ignacio\\_Cerro\\_Gordo\\_%28municipio%29](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Ignacio_Cerro_Gordo_%28municipio%29). Consultado en diciembre de 2013.

que causaban las acciones de presión y movilización y la gramática beligerante de sus reclamos.

Los autores evaluaron que el temor era generalizado en la sociedad y que era compartido por la población, incluso entre los actores sociales y políticos, y hasta en la academia, por la posible expansión del levantamiento armado. Eran imaginarios que se alimentaban de la inédita movilización y manifestaciones de presión que ejercían ciudadanos indignados que nunca antes, desde la época de las revoluciones (de los cristeros, por ejemplo) no habían vuelto a tomar las calles.

Los académicos-asesores estaban consternados. Cuestionaron que en la delimitación de los límites de un nuevo municipio los criterios que primaron fueran los políticos y no los técnicos, como serían por ejemplo, las demarcaciones naturales. Su formación de geógrafos de Martínez y su equipo (2005), les aconsejaba que la demarcación municipal debió haber sido realizada sobre la base de criterios técnico-geográficos, como ellos lo habían sugerido, al ser los autores del expediente técnico que lo promovía. Pero no resultó así. La integración del nuevo municipio resultó de un agrupamiento -hasta cierto punto caótico en la lógica territorial- de localidades adheridas sobre la base de lealtades políticas, sumando comunidades y población; pero sin que los criterios naturales influyeran en la conformación.

Por esta experiencia, que omitió los criterios técnicos, los geógrafos, recomendaron al Congreso como lección aprendida, que antes de aceptar demandas o de promover la formación de nuevos municipios, sugerían partir de un diagnóstico territorial sobre los problemas de linderos y límites municipales y tomar en cuenta los desequilibrios entre población y territorio en el estado, como requisito previo antes de ceder a las presiones ciudadanas de municipalizar los territorios<sup>142</sup>. Tendencia esta última que se

---

<sup>142</sup> Desde la geografía los especialistas han estado preocupados por encontrar fórmulas adecuadas entre las demarcaciones de los nuevos municipios y los sistemas de cuenca. Al referirse al estado de Baja California, Espejel y colaboradores (2005), observan que éste es un estado con una extensión grande y con pocos municipios (5); por ello consideran conveniente la creación de más municipalidades, pero, siempre y cuando éstas tomen en cuenta otros criterios, distintos a los de población y lealtades políticas, como ocurrió en la creación de Playas de Rosarito, en 1995. Habiendo publicado su texto en el año 2005, registran que en esos años había la demanda de dos nuevos municipios, el de San Quintín y San Felipe. Consideran que es necesario tomar en cuenta otros criterios para su formación. Proponen que para la demarcación del nuevo municipio de San Quintín, se tome en cuenta las cuencas hidrográficas. Su propuesta equipara la unidad eco sistémica de una cuenca hidrográfica con una unidad político-administrativa que, en este caso, sería el municipio. Los municipios aprovechan las cuencas hidrográficas y sus recursos naturales de una manera ecológicamente desintegrada. Por ello los autores proponen la creación de un nuevo municipio de tres

percibe fue la dominante en la década de los noventa, caracterizada por una coyuntura de politización del espacio, concepto que refiere a la relación naturaleza sociedad en el espacio de la producción (Santos, 1998:335-336); es decir del territorio en términos de Claude Raffestin (2013).

En una evaluación realizada por Martínez, y colaboradores sobre el proceso, concluyeron su análisis de la siguiente manera:

Si bien habrá que felicitar a los habitantes de San Ignacio Cerro Gordo por su tesón y éxito con la promulgación del decreto que los hará municipio (...) habrá que reclamarle a los integrantes de la LVI Legislatura, por la falta de un proyecto político que considere la estructura del territorio, su valoración y, de ser necesario, su readecuación para un mejor funcionamiento económico y político de los espacios geográficos. (Martínez, Valadez y González, 2005:166-167).

El impacto del éxito de Cerro Gordo conmocionó a la opinión pública y se convirtió en inspiración, por lo que tuvo de inmediato seguidores en Jalisco. El proyecto municipal de Capilla de Guadalupe vino detrás, buscando constituirse en el “municipio 126”. Para este poblado, la aspiración municipalista que estaban planteando se percibía como un punto y seguido al proyecto que habían iniciado sus abuelos en las dos primeras décadas del siglo XX. El nuevo intento se realizaba casi cien años después. La primera reacción a su intención fue la oposición tajante del ayuntamiento de Tepatitlán del que formaban parte, al oponerse a la amenaza de secesión. Frente a la negativa, los de Capilla decidieron seguir el guion de gestión de sus vecinos de San Ignacio Cerro Gordo, es decir integrar un comité de gestión que tomara todo el proceso en sus manos.

Sin embargo había matices que los distinguían entre uno y otro. A diferencia de San Ignacio Cerro Gordo que a sí mismo se representaba como un “municipio ciudadano” impulsado por los pobladores que lo integrarían; en el caso de Capilla de Guadalupe el comité gestor se componía por un grupo de notables con poder económico que deseaban ampliar su área de influencia del poblado Capilla de Guadalupe sobre un territorio más amplio. Para impulsar el proyecto constituyeron una asociación civil denominada

---

delegaciones cuya área corresponda a las cuencas hidrográficas de la Sierra de San Pedro Mártir que desembocan en el Océano Pacífico y alimentan el valle agrícola de San Quintín.

“Unidos por Capilla de Guadalupe A. C”. Pero a diferencia de Cerro Gordo este comité no se ocupó de buscar el pleno consenso de los habitantes de los poblados que sumarían en la nueva demarcación (Valenzuela y Martínez, s/f). El interés que los movía era mejorar las condiciones de su poblado para favorecer el poder económico, de autosuficiencia hacendaria frente al municipio del que dependían, por lo que buscar el reconocimiento como municipio se percibía como una cuestión de mero trámite.

En su argumentación sostenían: “Tenemos {los capillenses} un potencial económico y hacendario superior a 86 municipios de Jalisco.” (Contreras, 2012). Ya convencidos y organizados, el paso siguiente fue integrar el expediente técnico buscando asesoría profesional, contratando un equipo de investigadores universitarios, quienes elaboraron el expediente técnico (y los relatos de estas historias, que son las fuentes de este caso). Luego buscaron obtener la anuencia del ayuntamiento tepatitlense del que dependían. No sin dificultades, lograron el acuerdo de ese órgano de gobierno local el 27 de septiembre de 2001, que los autorizó a realizar las gestiones y trámites necesarios ante el Congreso del Estado.

Pero sus demandas no avanzaban: algo ocurría. A la luz del protagonismo de los de San Ignacio Cerro Gordo que, ante igual amenaza, habían decidido desafiar a las autoridades y tomar las calles, los de Capilla de Guadalupe eran vistos como “los bien portados” ya que no recurrían a movilizaciones, sino que buscaban interlocución con los hombres de poder, a la vieja usanza corporativa, y tampoco buscaban ser visibles en los medios, esforzándose por marcar la diferencia frente a San Ignacio, promoviendo una imagen de civilidad. Respecto a esta estrategia Valenzuela y Martínez (s/f) abundan:

Según Jorge Octavio Martín (2005), su proceso de municipalización ha sido callado y directo con los actores políticos, querían su municipio y no les interesaba salir en los periódicos o la televisión, lo cual se corrobora revisando la prensa local y estatal, en donde comparado con el número de noticias generadas para San Ignacio Cerro Gordo, la municipalización de Capilla de Guadalupe casi no fue noticia. Dice el entrevistado, que preferían invitar a los diputados para que ellos directamente se enteraran de que cumplían con los requisitos de población, territorio, infraestructura y posibilidades económicas para hacer efectiva su demanda. Su principal interlocutor era el Presidente de la Comisión de

Gobernación, en ese tiempo Diputado José Luis Leal Sanabria (Valenzuela y Martínez, s/f:29).

A diferencia de lo acontecido un siglo atrás, cuando sus antecesores se enfrentaron a los oídos sordos del Congreso, en los albores del siglo XXI, en la coyuntura 1994-2010, la iniciativa de remunicipalización para Capilla de Guadalupe comenzó a moverse ya que: “los tiempos políticos les resultaban favorables”, así lo veía Martínez: “En esta ocasión, la iniciativa de municipalización para Capilla de Guadalupe llegó mucho más lejos que las emprendidas hace cien años –a principios del siglo XX- y parecía que alcanzaba su objetivo, los tiempos políticos le resultaban favorables y la creación del nuevo municipio se aprobó en el Congreso estatal por unanimidad, el 22 de enero de 2004, mediante el decreto 20 500.” (2007:145).

Finalmente lograron la aprobación del Congreso local, por ello todo era celebración. Pero las cosas se detuvieron, el municipio de Tepatitlán presentó una controversia constitucional ante el Tribunal Superior de Justicia de la Nación impugnando el Decreto. No obstante, el optimismo de los capillenses no decayó ya que suponían que la controversia era un procedimiento de mero trámite y que los resultados les iba a favorecer, tal y como había ocurrido con Cerro Gordo; quien enfrentó una situación similar con el resultado final a su favor. Sobre este episodio Valenzuela y Martínez relatan:

Como quiera, el optimismo se mantenía en todo lo alto, desde que se emitió el decreto hasta finales de julio de 2005. Decían los lugareños que ellos no participaron de la Controversia porque no se consideraban parte y porque además lo veían como un gasto innecesario; dicen que San Ignacio pagó \$500,000.00 sólo para que les dijeran que no eran parte y San Miguel lleva gastado más de un millón de pesos. También consideran que las Autoridades de Tepatitlán han estado actuando solo para que no se les considere en el futuro como el “Santa Anna” local, pero que en el fondo no se oponen a la municipalización. Mientras se cumplían los tiempos y se dictaba sentencia a las controversias, seguros de que ésta les favorecería, se están capacitando con especialistas en Catastro, Sindicatura Municipal, Secretaría General del Ayuntamiento etc., para enfrentar de mejor manera su nueva responsabilidad. Con ese optimismo, decía (mayo, 2005) Jorge Octavio Martín: ‘como Delegación tenemos cuatro campeonatos nacionales

charros, somos el primero en México que tenemos asociación porcicultora y asociación ganadera, somos en Jalisco el cuarto productor de puerco y de huevo, primer lugar de productores de leche a nivel Jalisco; hay dos tequileras, hay dos viveros de rosas, etc., ¡imaginen lo que lograremos como municipio! Va a ser difícil los dos primeros años, pero en cinco años van a ver. Estamos seguros que vamos a ser un municipio modelo, y así lo piensan los diputados” (Valenzuela y Martínez, s/f:30).

Pero la sentencia del tribunal no les dio la razón. Contra la remunicipalización de Capilla de Guadalupe se interpusieron dos controversias constitucionales, la primera presentada por el municipio de Tepatitlán de Morelos el 3 de abril de 2004 y la segunda fue interpuesta por San Miguel el Alto, en abril de 2004. Este último argumentaba que se les estaban invadiendo 91.752 Km<sup>2</sup>, según los estudios de deslinde que ellos mismos realizaron, con base en la documentación que tenían a la mano, además de realizar mediciones directamente en campo. Por lo que solicitaban la declaratoria de inconstitucionalidad del proceso de municipalización de Capilla de Guadalupe, argumentando una serie de inconsistencias jurídicas. Adicionalmente, mencionaban el hecho de que la Constitución de Jalisco no facultaba a ninguno de los poderes estatales (legislativo, particularmente) de manera expresa, para crear nuevos municipios. La demanda se interponía contra el Congreso y contra el gobernador de Jalisco.

Por su parte el Ayuntamiento de Tepatitlán de Morelos, de quien dependía Capilla de Guadalupe, promovieron a través de su presidente y síndico una controversia constitucional contra los poderes legislativo y ejecutivo del estado alegando entre otras cosas, la negación de sus legítimos derechos de audiencia por los tiempos tan cortos que les fueron concedidos para posicionarse frente a la secesión.

En respuesta, el 27 de junio la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) generó un acuerdo para suspender el proceso de municipalización de Capilla de Guadalupe<sup>143</sup>. El fallo ordenó al Congreso estatal reponer el procedimiento dando la

---

<sup>143</sup> “Invalidó la creación del nuevo municipio de Villa de Guadalupe”. Así lo determinaron los ministros al señalar que el Congreso de Jalisco debe garantizar a los municipios de San Miguel El Alto y Tepatitlán de Morelos su garantía de audiencia. El Congreso local tiene que reponer el procedimiento de creación del municipio, teniendo que aplicar los plazos previstos en el Decreto sobre límites territoriales. Comunicado

garantía de audiencia a Tepatitlán, con un tiempo suficiente para participar en todo el proceso<sup>144</sup>.

En la opinión de Martínez y colaboradores (2005:170) el resultado desalentó a los solicitantes. Evaluaron que el error jurídico del Congreso local se debió a la “euforia legislativa” que invadió a los legisladores para crear nuevos municipios, alentados por una inercia antes desconocida, provocado por la incertidumbre de los tiempos políticos y el temor que invadía por la expansión del levantamiento armado zapatista. Evaluaban que después de más de medio siglo de no autorizar ningún nuevo municipio, de pronto estuvieron dispuestos a aprobar dos en la misma legislatura, lo que resultaba inédito en la historia de esa entidad federativa; sin que los legisladores tuvieran experiencia o conciencia de los desafíos jurídicos que la creación de todo municipio implica.

En la perspectiva de los autores no fueron los de Capilla de Guadalupe los que se equivocaron, ya que ellos realizaron bien los trámites y cumplieron con los requisitos demandados; fueron los diputados los que cometieron los errores. A diferencia de San Ignacio Cerro Gordo que hicieron los trámites legislativos con un cierto colchón de tiempo, antes que el periodo legislativo concluyera -además que les favoreció el hecho que la controversia tuvo errores en su formulación por lo que no fue aceptada-, en el caso de Capilla de Guadalupe no ocurrió así, los diputados emitieron el decreto de creación de manera precipitada en los últimos días en que concluía la legislatura; por lo que no cumplieron con el requisito legal de escuchar a los municipios afectados, violentando sus derechos.

Esa omisión le costó a Capilla de Guadalupe ver canceladas sus aspiraciones de erigirse como nuevo municipio. La Suprema Corte de Justicia resolvió: “TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto ‘20500’, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el seis de marzo de dos mil

---

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 de noviembre de 2008.  
<http://www2.scjn.gob.mx/consultas/Comunicados/Comunicado.asp?Pagina=listado.asp&Numero=1397>

<sup>144</sup> “VOTO concurrente que formulan los Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 131/2006, promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa”  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5086314&fecha=07/04/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5086314&fecha=07/04/2009)

cuatro, por cuya virtud se creó el Municipio de Capilla de Guadalupe, en la entidad y se reformó el artículo 4 de la aludida Ley d

el Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en términos del considerando sexto de este fallo y para los efectos precisados en el considerando séptimo.”<sup>145</sup>

Una vez resuelta la controversia, los de Capilla de Guadalupe debían comenzar de nuevo lo que generó fracturas dentro del grupo promotor, quedando rencillas y rencores con la cabecera; además que su identidad “de terruño” se sentía agraviada. En su percepción fueron intereses políticos movilizados en su contra los que afectaron a los capillenses. De acuerdo con Contreras (2012, s/p): “Además de su interés por ser autónomos, la lucha de los habitantes de la Capilla se trata de una revancha añeja pues el municipio de Tepatitlán les ha arrebatado de las manos su propósito. Las decisiones tambaleantes del Congreso de Jalisco y la Suprema Corte de Justicia de la nación hacen ver que las presiones e intereses políticos ejercen un peso más significativo que las propias leyes.”

Pero los capillenses no cejaron en el esfuerzo y una década después, para 2014 permanecían en el propósito<sup>146</sup>. Los promotores de la municipalización abrieron un blog que consulté en el 2011 y entonces gozaba de seguidores, además del apoyo de sus paisanos en los Estados Unidos en donde se hospedada un debate acerca del proyecto de municipio que esperan construir. De esta forma, desde el ámbito de la cibernsiedad, buscaban colocar las cosas a su favor y lograr los poderes municipales. Frente a la negativa legal, la identidad del terruño se activó e incluso en esta ocasión el perfil de los liderazgos se reconfiguró, sumando a capillenses de distintos sectores quienes se organizaban con un protagonismo antes no visto<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 131/2006, promovida por el Municipio de San Miguel El Alto, Estado de Jalisco, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicha entidad federativa”. Controversia Constitucional 131/2006. Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>146</sup> “Reviven debate sobre el municipio 126 en Jalisco”, El Informador, 28 de julio de 2011. Disponible en: [http://antenanoticias.com/noticias.asp?id\\_archivo=76803](http://antenanoticias.com/noticias.asp?id_archivo=76803). Consultado en septiembre de 2011; “Avanza proceso para nombrar municipio a Capilla de Guadalupe”. Disponible en: <http://www.nayaritpunto.com/notas/60637.html>. Consultado en septiembre de 2011. “Municipio 126 aún está fuera de planes”, en Crónica Jalisco.com., 01 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.cronicajalisco.com/notas/2014/4121.html>. Consultado en diciembre de 20<sup>14</sup>.

<sup>147</sup> Portal de Internet Capilla de Guadalupe, <http://www.capilladeguadalupe.com.mx/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&p=3494>.

Pero el paso del tiempo y el cambio de época ya no favoreció a Capilla de Guadalupe, el entorno político del país había cambiado, la “racha de la remunicipalización” ya no les alcanzó, por el contrario, las elites políticas locales reaccionaron frente a un vacío legal que existía en el estado y procedieron a regularlo. En el año 2009 la Constitución local se modificó estableciendo una nueva reglamentación para la municipalización en el estado, bloqueando las aspiraciones de los capillenses, ya que de acuerdo al nuevo ordenamiento constitucional, Capilla deberá reponer el procedimiento en algún momento si es que quiere municipalizarse, pero bajo las nuevas reglas municipales.

Al ser llevados a la Suprema Corte de Justicia por inconstitucionalidad, los diputados y el Congreso del Estado fueron cuestionados por la falta de regulación y de experiencia de los legisladores en la materia, lo que condujo a reformas legales (en 2009) que pusieran un marco de certidumbre jurídica para todo nuevo municipio que pretendiera ser creado en el estado y también para los municipios afectados.

Pero esta nueva legislación, fue más allá, aumentaron los requisitos levantando un muro muy alto. A decir de José Orozco y Verónica Valencia (2010): más que regular la creación de nuevos municipios “se pusieron candados” para evitar que otros surjan. De acuerdo con estos autores desde el año 1961 hasta el 28 de diciembre de 2009, la Ley del Gobierno y la Administración Pública municipal del Estado de Jalisco, en su artículo sexto, establecía que para constituir un nuevo municipio se requerían reunir los siguientes requisitos: “I. La superficie territorial donde se pretenda constituir no sea menor de 180 kilómetros cuadrados; II. La población que habite en esa superficie, sea mayor de 20,000 habitantes; IV. Lo soliciten, cuando menos, la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde se pretenda establecer un nuevo municipio; IV. El poblado que se elija como cabecera municipal, tenga una población no inferior a los 10,000 habitantes; y V. El poblado cuente con los servicios públicos indispensables y, que tenga además, suficiente capacidad económica para atender a los gastos de la administración pública municipal.” (Orozco y Valencia, 2010:212). Todos estos requisitos los cumplía Capilla en su primera intención de municipalización.

Pero el 29 de diciembre del año 2009, el Congreso local modificó esa legislación aumentando sensiblemente los requisitos. En primer lugar el espacio territorial en donde

---

Consultado en septiembre de 2011

se pretenda constituir el municipio debía ser no menor de 250 kilómetros cuadrados; población mayor de 30,000 habitantes y la cabecera municipal debe tener una población no inferior a 10,000 habitantes. Pero, adicionalmente establece un nuevo criterio que a decir de los autores constituye un “verdadero candado”, que: “además los municipios de los cuales se escindan nuevos municipios, no deben dejar de tener los requisitos mínimos de un municipio”.

Dicho en palabras de la ley: “Siempre que se constituya un nuevo municipio, se debe cuidar que el o los municipios que resulten afectados, sigan reuniendo los requisitos mínimos que establece este ordenamiento.” (Orozco y Valencia, 2010:216). Es decir que para que cualquier poblado pueda aspirar a integrar su propio ayuntamiento, el municipio del que forma parte debe tener por lo menos 60 mil habitantes; de tal forma que la mitad pueda integrar uno nuevo.

Orozco y Valencia (2010) evaluaron que los nuevos requisitos resultaban absurdos ya que no reflejaba la realidad de la geografía municipal del estado. En su opinión únicamente 12 de los 125 municipios en la entidad podría partirse a la mitad y dar nacimiento a uno nuevo, lo que resulta improbable que alguna localidad pueda lograr cumplir los nuevos requisitos exigidos<sup>148</sup>. Por lo que, concluyen: “La norma jurídica actual no se ha actualizado en Jalisco para crear nuevos municipios, extinguirlos o fusionarlos; más bien se han puesto en lo esencial candados para ya no crear más municipios (...)” (2010:214).

Adicionalmente la ley regula con precisión el cómo, quiénes y cuándo deben de integrar un comité pro municipio y establece paso a paso el procedimiento para la gestión del mismo, y regula en lo general la participación de todos los actores involucrados en un proceso de municipalización.

Es importante mencionar que estos cambios se producen al mismo tiempo en distintos estados, algunos de ellos para contener las movilizaciones sociales (como Guerrero y Michoacán) y como resultado de las diversas controversias que fueron llevados a la Suprema Corte de Justicia (como Veracruz) que fueron poniendo un marco

---

<sup>148</sup> La nueva ley creó incluso una situación de incertidumbre, ya que dado que establecía la posible fusión de los municipios pequeños para que todos los municipios de la entidad cumplieran los requisitos establecidos por la nueva ley. Un medio de comunicación da cuenta de esa incertidumbre: “La división política en Jalisco, fuera de la realidad poblacional”, La Jornada Jalisco, 15 de julio de 2013, Guadalajara, Jalisco.

jurídico para regular la creación de nuevos municipios en el país, sobre el que no existía una legislación en la mayoría de los estados, y sobre el que no había parámetros nacionales. Las sentencias de la Corte comenzaron a poner estos límites, siendo Capilla de Guadalupe, para el caso de Jalisco, una de las principales víctimas de esta naciente legislación.

Concluyendo, visto en su conjunto con los otros casos de Guerrero, Michoacán y Veracruz) se asiste a un nuevo momento para la contención del aumento de la malla municipal, a través de reformas legislativas, esta es la fase a la que se ha llegado en las entidades mencionadas, pero que también puede ser una tendencia en el país, ya que se ha establecido jurisprudencia. Como ya había ocurrido en la década de los setenta en Jalisco cuando aumentaron los requisitos de población para bloquear las aspiraciones municipalistas de los pequeños poblados, al concluir la primera década del siglo XXI el procedimiento fue el mismo.

Modificar la legislación es una estrategia frecuente desde del poder del Estado, los poderes ejecutivo y legislativo suelen manipular los requisitos para apoyar o desalentar la municipalización. Desde 1961 el Congreso de Jalisco endureció el criterio de población para contener la creciente demanda de poblados que buscaban su municipalización en aquellos años, al concluir la primera década del siglo XXI, con requisitos tan elevados se dejaba poco margen para que los de tamaño mediano –menos aún los pequeños- pudieran aspirar a disponer de su propio ayuntamiento.

Lo aquí documentado da cuenta de la importancia de los tiempos históricos en el proceso de remunicipalización y muestra cómo en un limitado lapso de tiempo se pasó de una “euforia legislativa” como lo nombra Martínez y colaboradores (2005) en una coyuntura emancipadora y autonómica, a una contra autonómica (ya no sólo anti autonómica) a los que Orozco y Valencia, para el caso de Jalisco, llamaron como “candados legislativos”, cancelando de esta manera el derecho ciudadano a la remunicipalización, tal y como se interpretó en esos años.

El caso de San Ignacio Cerro Gordo da cuenta de la frescura de los tiempos que vivía la sociedad civil en Jalisco en la coyuntura que irrumpe con los discursos y propuestas del movimiento indígena autonómico y el levantamiento armado del EZLN, que abrió expectativas en la población para modificar el espacio, transformado la organización político-territorial en el estado. Nuevas cosas ocurrieron. En primer lugar

un insólito protagonismo de los habitantes que se atrevieron a plantear la demanda de constituirse como nuevo municipio como un reclamo de derechos de ciudadanía, y no como una dádiva política. Este inédito protagonismo movió el anquilosado mapa municipal, que en medio siglo no se había modificado.

Frente a la sorpresa, la presión y el miedo, los diputados reaccionaron con celeridad, sin tener conciencia de lo que tales actos legislativos significaban. El resultado fueron dos controversias constitucionales. Para el caso de Cerro Gordo actuó a su favor la inexperiencia de los ayuntamientos que presentaron la controversia porque lo hicieron fuera de tiempo; pero éste factor ya no favoreció a Capilla de Guadalupe, quien ha tenido que reponer todo el procedimiento. Pero, los tiempos políticos ya no le favorecen, el miedo hobbesiano ya no actuó a su favor. Para el 2010 el Congreso local ya no tenía prisa, ni la presión política del tiempo histórico que vivieron los legisladores en 2004, por lo que a una década de la aprobación del decreto, el Congreso local no ha continuado con el proceso de la reposición del procedimiento; de lo que resulta que Capilla de Guadalupe se encuentre (para 2014) en una situación de incertidumbre para materializar el decreto de su creación como un nuevo municipio en Jalisco.

Al cerrar este capítulo quiero poner de relieve la importancia de la coyuntura que abrió el levantamiento armado del EZLN, como momento épocal que se caracterizó por crear un “clima emancipatorio”, que abrió una oportunidad política particular a favor de la creación de municipios en el país, que actores sociales locales aprovecharon para aumentar su voz, en estados como Jalisco, en que habían sido históricamente débiles, por su lugar en la estructura. En esta coyuntura los pueblos indígenas tuvieron la oportunidad de imaginar, crear nuevos caminos, se abrió la vista y los oídos para que la nación mexicana pudiera reconocerse en ellos como sujetos contemporáneos. No obstante los resultados de este momento histórico son de claro oscuros: de avances en las luchas, de un fuerte protagonismo de los actores locales, haciendo retroceder las decisiones de las élites que se habían opuesto a modificar las fronteras interiores del estado.

Al ir cerrando la primera década del siglo XXI, la debilidad del movimiento social, tanto del movimiento indígena, como del EZLN, fue aprovechada por las elites locales que gobiernan los estados para poner los candados legislativos y evitar de esta manera que pequeños poblados puedan obtener su municipalización. Con estas medidas se cierra este ciclo de nuevos municipios en la coyuntura zapatista.

### **III.- REMUNICIPALIZACIÓN EN CHIAPAS: UNA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE Y ANTI AUTÓNOMICA**

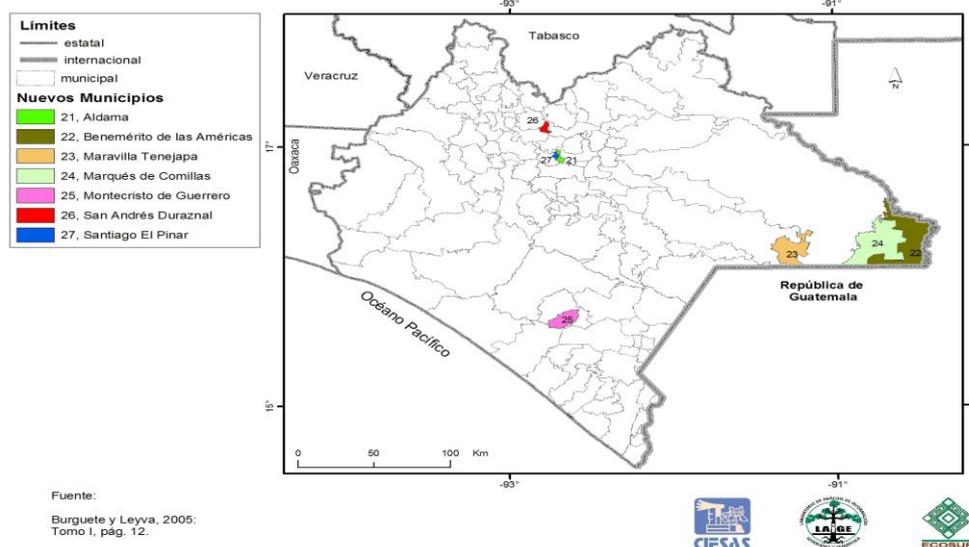
La autonomía, junto con la demanda agraria y la democratización del gobierno municipal, se constituyeron en los tres ejes centrales de las luchas campesinas, indígenas y populares que irrumpieron en Chiapas al calor del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Harvey, 2003; Van der Haar, 2005, Burguete, 2006). El conflicto armado hizo visible aspiraciones populares sobre el territorio desplegado en una gramática autónoma y emancipadora. El gobierno municipal se constituyó en el espacio de poder y negociación más próxima para las comunidades, que en lo general habían carecido de poder. Fue por ello que la lucha por el municipio adquirió varias dimensiones: como gobierno municipal al que se ascendía a través de la lucha electoral; así también como aspiración por obtener el rango municipal como una posibilidad de materializar los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

En Chiapas el concepto de “remunicipalización” adquirió distintas acepciones en medio de luchas de poder por su significación. Así, por un lado, los pueblos que tuvieron sus ayuntamientos en el siglo XIX pero que los perdieron en la primera mitad del siglo XX, fueron los que dieron el primer sentido a la noción de “re-municipalización”, como restitución de poderes municipales. Este concepto fue retomado por el gobierno del estado para constituirlo como política pública, en el contexto del proceso de diálogo con los zapatistas, dando origen a la “política de remunicipalización”.

Tuvo inicialmente un propósito de oferta política para la negociación con el EZLN, en los primeros meses de 1994, pero luego, después de 1997, fue usada como un recurso de la guerra de baja intensidad, como un instrumento contrainsurgente para atacar al EZLN; así fue percibida y denunciada por los rebeldes. Fue asimismo una política anti autónoma en contra de los proyectos políticos de los pueblos indígenas que aspiraban a modificar el diseño de las instituciones del Estado dando origen a una nueva relación; así como en contra de los municipios autónomos zapatistas provocando su desmantelamiento, buscando disolver sus experiencias autónomas. Por estos múltiples significados, “la remunicipalización” en Chiapas se erigió como un campo de conflicto.

Siete fueron los nuevos municipios constituidos en julio de 1999 (Montecristo de Guerrero; Aldama; Santiago el Pinar; Maravilla Tenejapa; San Andrés Duraznal; Benemérito de Las Américas y Marqués de Comillas)<sup>149</sup>, en medio de un complejo proceso del que voy a dar cuenta en este capítulo.

Mapa 1. Nuevos municipios de Chiapas, 1999.



Elaboró CIESAS, 2005

Los siete nuevos municipios constituidos durante el periodo del presidente Ernesto Zedillo y Roberto Albores (1994-2000) fueron los únicos creados, de una treintena ofrecidos al EZLN como una oferta que fue puesta en la mesa de negociación; que el EZLN, no aceptó.

Lograr concretar únicamente siete municipios, fue un resultado pobre, si es que éste hubiera sido en realidad el verdadero propósito de la política de remunicipalización; pero no era así. En los hechos lo que se buscaba, la intención de fondo no era la concreción de los municipios ofertados, sino que ésta fue principalmente un recurso de penetración

<sup>149</sup> Decreto No. 205, por el que se crean los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, y se declaran reformados los artículos 3 de la Constitución Política Local, 11 de la Ley Orgánica Municipal y 12 del Código Electoral del Estado, Periódico Oficial del 28 de julio de 1999. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

al territorio rebelde y un instrumento para la cooptación y la disolución de las bases de apoyo zapatista; cosa que logró en gran medida.

Por esos propósitos y resultados, las luchas por la remunicipalización fueron percibidas con desconfianza, como demandas gobiernistas y contra insurgentes. Por este estigma, la lucha por nuevos municipios que se enarbolaban desde el movimiento indígena autonómico no prosperó.

Al usar el gobierno federal y del estado a la remunicipalización como un recurso contrainsurgente, las luchas autonómicas por los nuevos municipios quedaron atrapadas en medio de la guerra, siendo despojadas del sentido autonómico y emancipador que caracterizó a los otros procesos desplegados en otros estados del país. De tal forma que mientras que en Guerrero, Michoacán o Veracruz, la lucha por nuevos municipios tuvo la intención de constituirse como el piso en donde deberían de materializarse los Acuerdos de San Andrés; en Chiapas el EZLN lo repudió, estigmatizando a la demanda de remunicipalización, en lo general. Por este rechazo el nuevo gobernador Pablo Salazar (PRD-PAN) que ascendió al cargo en 2000, canceló dicho programa, dejando inconclusos la creación de otros que ya habían sido planeados.

Pese a ese obstáculo, es significativo el número de ejidos y poblados que en la entidad continúan hasta hoy día en la aspiración por lograr su propio ayuntamiento y esperan una nueva coyuntura para su municipalización. De lo que resulta que aunque el ciclo se cerró ante el agotamiento de la coyuntura, el expediente de la remunicipalización en Chiapas, permanece abierto.

### **III.1.- La municipalización en Chiapas: una historia accidentada**

La municipalización del estado de Chiapas en el siglo XX, en particular la instauración de la institución del Municipio Libre fue el campo en el que se dirimió la lucha por el poder en el reacomodo de las élites locales en un contexto de transformaciones que creaba el nuevo orden establecido por el triunfo de la Revolución Mexicana en el país y los cambios constitucionales que le acompañaron. El Municipio Libre se estableció en Chiapas el 6 de enero de 1915 mediante un decreto firmado por Jesús Agustín Castro, gobernador provisional designado por Venustiano Carranza (Cruz, 1988). La presencia carrancista y las reformas que impulsó en el estado no tuvieron acogida entre las élites

finqueras chiapanecas, quienes se alzaron en armas para combatir a los revolucionarios, dando origen a un episodio histórico al que se ha conocido como la “contra revolución chiapaneca” o la “rebelión de los mapaches” (Hernández, 1979).

La pacificación del estado ocurrió en 1920 cuando el general Álvaro Obregón pactó con los rebeldes. Tiburcio Fernández Ruiz el principal líder “mapache” ascendió como gobernador del estado, durante su gobierno la XXVIII Legislatura local se avocó a elaborar la nueva Constitución que quedó concluida en 1921 (Castro, 1995). Este nuevo ordenamiento eliminó las reformas que habían adelantado los generales carrancistas, dando pasos atrás a los derechos conquistados por la Revolución (París 2001:27). En lo relativo a la Ley del Municipio Libre se introdujeron cambios que bien podrían caracterizarse como una contrarreforma municipal, por lo que resultó que el proceso de municipalización de Chiapas se realizara de manera errática, cuyas secuelas continúan presentes hasta hoy día.

Una primera consecuencia de la nueva Constitución de 1921 fue la decisión del Congreso de no otorgar el rango de Municipio Libre a todas las municipalidades que tenían jerarquía de “Pueblo” en el siglo XIX. En 1882 el decreto número 14 de fecha 11 de diciembre había establecido que la división político-territorial del estado era de 124 municipalidades ubicados en 12 departamentos (INEGI, 1996:81)<sup>150</sup>, pero cuarenta años después, la Constitución de 1921 primero y luego la Ley Orgánica Municipal, establecieron que el estado tendría 59 municipios, con 80 delegaciones municipales; por lo que se presume que fueron por lo menos 65 las municipalidades las que perdieron sus poderes municipales en 1921 (Pérez Mota, 1994:109-110)<sup>151</sup>, siendo éstos en su mayoría, ayuntamientos indígenas, quedando estos pueblos colocados en condición de subordinación a las cabeceras mestizas.

De inmediato desde los municipios suprimidos se iniciaron luchas por la restitución de los poderes municipales (“remunicipalización”). La nueva organización político-territorial establecida por la Constitución en 1921 fue francamente antipopular y

---

<sup>150</sup> En 1882 había 124 municipalidades (INEGI, 1996). [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/divi\\_terri/1810-1985/chis/CHIAPAS.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/divi_terri/1810-1985/chis/CHIAPAS.pdf). Consultado en febrero de 2012.

<sup>151</sup> En virtud que se carecen cifras consistentes de cuántas municipalidades existían en esos años, esta es una aproximación.

de inmediato a su promulgación comenzaron reacciones en su contra, por lo que, en algunos casos el Congreso tuvo que dar marcha atrás.

Pero no lo hizo recuperando los valores de libertad y autonomía que alimentaron las luchas municipalistas en los movimientos revolucionarios del centro y norte del país, sino para refrendar la subordinación de algunos pueblos a cabeceras principalmente mestizas, estableciendo para tales propósitos, una jerarquía municipal entre ellos. La Ley del Municipio de 1923 dividió a la entidad en 94 municipios: 16 de primera categoría, 20 de segunda y 58 de tercera categoría (INEGI 1996:69)<sup>152</sup>. En esta nueva organización en un año restituyó poderes a 35 municipalidades al ascender de 59 a 94 municipios en el estado, colocándolas a la mayoría de ellas en el rango de “municipios de tercera categoría”.

Obtener el rango de municipio no fue siempre un logro estable, sino a veces era de corta duración y había que volver a impugnar, creando un contexto de inestabilidad de la malla municipal. Durante la primera mitad del siglo XX, Chiapas se caracterizaría por una organización territorial vacilante: desaparecer municipios, crear nuevos; modificar su jerarquía, cambiar su nombre o trasladar la ubicación de la cabecera fue una práctica continua.

En el año de 1935 se emitieron numerosos decretos que modificaron la categoría de distintas localidades. Por ejemplo el 13 de febrero se desciende al municipio de Jitotol del distrito de Simojovel a la categoría de agencia municipal subordinada al municipio de Bochil del mismo distrito (años atrás fue al contrario, Bochil era agencia de Jitotol). Días después, el 27 febrero otro decreto desciende al municipio de Mitontic, del distrito de Las Casas, a la categoría de agencia municipal del municipio de Chenalhó. Chanal por su parte después de haber perdido sus poderes municipales en 1921, fue elevado el 14 de febrero de 1934 a la categoría de municipio de tercera categoría. Al año siguiente el 20 de febrero, vuelve a ser agencia municipal de San Cristóbal de Las Casas y tres meses

---

<sup>152</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, los de primera y segunda categoría eran los municipios que tenían arriba de cinco mil habitantes. Eran pocos los que podían alcanzar tal rango, se limitaba a Tuxtla Gutiérrez, la capital del estado, San Cristóbal de Las Casas, Comitán, Tuxtla, Pichucalco y Tapachula. El resto estaba por debajo de esas cifras y tuvo categorías de segundo y tercer grado. Formalmente las jerarquías solo distinguían por el número de miembros que integraban el ayuntamiento y solo modificaba el número de regidores. En la Constitución de 1923 se describe los municipios de primera, segunda y tercera categoría de la siguiente manera: “Art. 12. Los municipios de primera categoría, serán administrados por un Presidente, un Síndico, seis regidores propietarios y tres suplentes. Los de segunda, por un Presidente, un Síndico, cuatro regidores propietarios y dos suplentes. Los de tercera, por un Presidente, un Síndico, dos regidores propietarios y dos suplentes” (INEGI, 1996:52).

después, un decreto del 11 de mayo vuelve a reconocerlo como municipio libre. En este mismo decreto Jitotol, Juárez, El Zapotal, Soyaló, Coapilla, Mitontic y Huititupán, recuperan su condición de municipios, colocados en el rango de tercera categoría (INEGI, 1996:97-98).

A la mitad del siglo XX la malla municipal se estabilizó, el pueblo de Sitalá fue el último al que le restituyeron su ayuntamiento en 1944, dejando en el tintero a una cuarentena sin ese reconocimiento<sup>153</sup>. Un número importante de esos pueblos que no fueron elevados a rango constitucional en las dos terceras partes del siglo XX han sido actores relevantes en las luchas sociales en la entidad y han emitido reclamos autonómicos remunicipalizadores en distintos momentos. Las coyunturas políticas nacionales abrían la oportunidad para hacer visible esas aspiraciones.

La crisis en el PRI en 1988 y la irrupción de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, fue un momento que creó una oportunidad política que fue aprovechada por algunos pueblos, por ejemplo San Juan Cancuc, quien ofreció sus votos a favor del PRI, en un contexto en el que los partidos de izquierda, como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) hacían presencia en esa región y trabajaban a favor del voto cardenista. El resultado fue que en 1989 San Juan Cancuc, uno de esos pueblos a los que se les retiró el rango municipal desde la primera década del siglo XX, obtuvo su remunicipalización. Para refrendar el vínculo, el presidente Carlos Salinas que apenas había asumido el cargo, hizo presencia en la nueva cabecera municipal para testimoniar y entregar el decreto que realizaba la devolución de los poderes municipales a San Juan Cancuc.

Este reconocimiento abrió las expectativas a otros pueblos que también habían permanecido casi un siglo a la espera. Con esta memoria de agravios y escenario de oportunidades, algunos de esos pueblos se sumaron al zapatismo en el primer momento de su irrupción enarbolando la demanda de “re-municipalización”. Otros se vieron

---

<sup>153</sup> Recuperando diversas fuentes, el INEGI (1996:70, N. 11:p. 265), registró un número aproximado de cuarenta pueblos que tuvieron rango de municipalidades en el siglo XIX y que ya no le fueron restituidos, antes de 1980. Menciona entre ellos a: Aguacatenango; Bachajón; Crescencio Rosas; El Palmar; Espinal de Morelos; Guatepec; Hidalgo (no es el mismo que ahora tiene el nombre de Frontera Hidalgo); Jiquipilas Chico; Mariscal; Moyos; Nahuatán; Nejapa; Nicapa; Nuevo León; Ostuta; Petalcingo; Plátanos (El Bosque); Puerto Arista; Quechula; Quetzalapan; San Felipe Ecatepec; San Felipe Tizapa; San Gabriel; San Lucas (no el actual); San Martín (Abasolo); San Pedro Sabana; Santa Catarina (no es el mismo que Santa Catarina Pantelho); Santa Marta; Sayula; Sibacá; Soconusco; Soyatitán; Tectuapán; Tenango; Tizapa; Trinidad; Tuzantla; Zacualpa; Democracia, Edén y Mescalapa (Mezcalapa).

obstaculizados por la estrategia militar zapatista, que no los reconocía, sumándose a los planes de remunicipalización que pugnaron el gobierno federal y del estado como respuestas al conflicto armado zapatista.

### **III.2.-Remunicipalización en Chiapas en la coyuntura del levantamiento armado (1994-2010)**

Municipalizar los territorios rebeldes fue la iniciativa gubernamental de más largo aliento que estuvo presente desde la primera, hasta la última oferta gubernamental que el gobierno puso en la mesa de negociación dirigida hacia el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La estrategia de remunicipalización arrancó con la primera formulación de creación de nuevos municipios que ofertó el gobierno federal al EZLN, desde el primer encuentro entre las partes en conflicto que inició el 21 de febrero de 1994, llamado el “Diálogo de Catedral”, pocos días después del levantamiento armado.

La oferta de remunicipalización fue planteada en voz del comisionado Manuel Camacho Solís desde marzo de 1994, prosiguió con intentos recurrentes, avanzando aún en contra de la voluntad de los rebeldes y en el último tramo, en el periodo del gobernador Roberto Albores (1998-1999), recurrió a la violencia militar, al proceder al desmantelamiento de los municipios autónomos zapatistas, para lograr finalmente su instauración.

Después de muchos desafíos que he de documentar en esta sección, en el mes de julio de 1999 se emite el decreto de creación de los siete nuevos municipios. Llegar a ellos no fue sencillo y no fue un mero acto voluntarista de los actores involucrados y tampoco fue una acción gubernamental vertical o unilateral de pronta intervención; sino que fue resultado de distintas batallas militares, territoriales, político-ideológicas, simbólicas, de poder y contrapoder, entre múltiples y diversos actores involucrados. El camino fue difícil, de idas y venidas, de confrontación y alianzas.

Para dar cuenta de la complejidad de ese proceso, he sistematizado esta trayectoria en 18 “momentos”, a saber: Momento 1.- La primera remunicipalización fallida. Remunicipalización como respuesta gubernamental al conflicto armado (1994); Momento 2.-Intento de remunicipalización en el terreno. La primera acción gubernamental unilateral (1994); Momento 3.- Resonancias rebeldes e insurgencia

municipalista (1994-1995); Momento 4.- Emergencia indígena: el surgimiento del CEOIC; Momento 5.- Declaratoria de municipios y regiones autónomas de facto CEOIC-RAP (12 de octubre de 1994); Momento 6.-Declaratoria de Municipios Rebeldes Zapatistas (9-19 de diciembre de 1994); Momento 7.- La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996); Momento 8.- La segunda remunicipalización fallida (1996); Momento 9.- Tercer intento frustrado de remunicipalización (1997); Momento 10.- Declaratorias de Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ); Momento 11.- Disputas en el territorio entre “la autonomía civil” y “la autonomía militar zapatista” (1997-1998); Momento 12.- Desmantelamiento de municipios autónomos: la remunicipalización como estrategia gubernamental contrainsurgente y anti autonómica (1998-1999); Momento 13.- La ofensiva de remunicipalización unilateral de Roberto Albores (1998-1999); Momento 14.- La remunicipalización consumada: los siete nuevos municipios (julio de 1999); Momento 15.- La remunicipalización impugnada (1999); Momento 16.- El segundo y tercer “paquete” de nuevos municipios: la oferta inconclusa de la remunicipalización (1999); Momento 17.- La cancelación del programa de remunicipalización (2000); Momento 18.- La remunicipalización en Chiapas: ¿un expediente abierto? (2000-2006).

Como he de dar cuenta a lo largo de esta sección, el gobierno del estado construyó toda una narrativa respecto a que con la creación de los siete nuevos municipios constituidos en 1999, el gobierno federal y del estado daba respuesta a la demanda del reconocimiento de los Municipios Rebeldes Autónomos Zapatistas (MAREZ), otorgando legitimidad a las luchas por nuevos municipios en el país.

Sobre la base de este discurso, ampliamente difundido y que impactó en el resto del territorio nacional (alentando luchas por la creación de nuevos municipios en regiones remotas a Chiapas), el gobierno federal y del estado procedieron a dar carpetazo al reclamo zapatista de autonomía y prácticamente dar por concluido el conflicto armado. Previamente avanzó en cercar y aislar al ejército rebelde e intentar achicar el alcance de sus reclamos al “chiapanizar” las soluciones al conflicto armado, al mismo tiempo que desplegó distintas estrategias para dismantelar a las organizaciones campesinas e indígenas.

A continuación expongo y desarrollo los distintos “momentos” de las disputas y luchas en torno a “la remunicipalización” en la entidad chiapaneca.

## **Momento 1.- La primera remunicipalización fallida. Remunicipalización como respuesta gubernamental al conflicto armado (1994)**

Pocos días después de la irrupción armada, se inician las “Conversaciones de Catedral” entre el EZLN y el gobierno federal y del estado. El 10 de enero de 1994 el presidente Carlos Salinas abandona la vía armada como respuesta al desafío zapatista y ofrece una salida política al conflicto, nombrando a Manuel Camacho Solís como “Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas”<sup>154</sup>. El EZLN por su parte aceptó al comisionado pero al mismo tiempo reclamaba: la renuncia del presidente Carlos Salinas; el cese al fuego y reconocimiento como fuerza beligerante; la creación de una instancia de intermediación<sup>155</sup> y la suspensión de los bombardeos a la población civil. El EZLN aceptó participar en la primera mesa de diálogo que inició el 21 de febrero.<sup>156</sup>

Entre otras cosas, el camino hacia el establecimiento de la primera mesa para el diálogo, pasó por cumplimiento de compromisos entre las partes, como la liberación de los prisioneros zapatistas; el gobierno pedía la libertad del general Absalón Castellanos, que permanecía como rehén de guerra por milicianos del EZLN; liberación que se produjo el 16 de febrero<sup>157</sup>. Por su parte el gobierno se comprometía a dar muestras de buena

---

<sup>154</sup> “Discurso del residente Carlos Salinas de Gortari, enero 10, 1994”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/ene94/10ene94a.html>. Consultado en junio de 2016.

<sup>155</sup> “Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, enero 13, 1994”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/ene94/10ene94a.html>. Consultado en junio de 2016.

<sup>156</sup> Esta respuesta respondió en gran medida al oficio político de Camacho Solís. El relato de Maya Lorena Pérez Ruiz sobre ese delicado momento, da cuenta de cómo un conflicto en un horizonte de “exterminio entre las partes” pudo ser canalizado hacia una ruta por un dialogo que presumía llevaría hacia la firma de la paz: ‘El comisionado para la Paz, Manuel Camacho Solís, hizo su primera aparición pública el 11 de enero de 1994. Su tarea no era fácil, puesto que la ambigua figura que lo identificaba en el cargo no lo colocaba de manera formal como vocero de gobierno, pero tenía como objetivo fundamental modificar los términos de la confrontación entre éste y el EZLN. Por su parte, debía conducir la declaración de guerra entre los zapatistas y su exigencia de que renunciara el Ejecutivo hacia un marco de demandas democráticas (por ejemplo) hacia la negociación de reformas que garantizaran la imparcialidad de las elecciones) y, por otra, debía conducir la demanda del reconocimiento del EZLN como fuerza beligerante (...) para que pudiera resolverse según la Constitución. El primer comunicado del comisionado dirigido hacia los zapatistas fue contundente. ‘No es la posición del gobierno pero, para mí, es un hecho que existe el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Si queremos una solución al conflicto, habrá que hablar con ellos. Con sus palabras evadió el asunto de reconocer o no al EZLN como fuerza beligerante, pero abrió un espacio para el diálogo al reconocerlo como interlocutor. Ya no sería los innombrables ni los ‘alzados’ ‘rebeldes’ o ‘transgresores de la ley’. Su objetivo era evitar “el exterminio de las partes” y contribuir a la paz desde su posición: ‘yo no soy el vocero gubernamental, soy el comisionado para la Paz y la Reconciliación’. No obstante su deslinde, antes que el presidente de la República fue Camacho quien anunció la tregua unilateral decretada por el gobierno (Pérez Ruiz, 20005:200)

<sup>157</sup> La liberación del general ocurrió, siendo presentado sano y salvo. No obstante al momento de hacerlo, un vocero de la comandancia zapatista enunció una larga lista de agravios de parte de la familia Castellanos Domínguez, tanto del general Absalón y de su hermano Ernesto (Burguete, 1994).

voluntad, como la aprobación de la Ley de Amnistía desde el Congreso de la Unión (22 de enero) y del estado<sup>158</sup>.

El 19 de febrero de 1994, inicia en San Cristóbal de las Casas la primera mesa de intercambio entre el EZLN y el gobierno federal, para participar en las Jornadas por la Paz y la Reconciliación: 19 delegados zapatistas participaban en ella. Su arribo a San Cristóbal estuvo acompañado por la Cruz Roja y contingentes de la sociedad civil. Esta última acudió a la ciudad de forma masiva para instalar cinturones para resguardar las negociaciones y proteger la vida de los rebeldes. Los medios destacaban el arribo masivo de personas de distintas regiones del país, incluyendo contingentes de indígenas de distintas zonas de México. El día 21 iniciaron las conversaciones, estableciendo a la catedral de la ciudad de Las Casas como la “Catedral de la paz”.

Desde el primer encuentro las propuestas del EZLN y de Camacho Solís no coincidieron. Mientras el EZLN proponía una agenda de carácter nacional y reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, el comisionado tenía como consigna achicar el alcance zapatista, desviando la exigencia de democratización de los rebeldes que pusieron sobre la mesa la exigencia de la destitución del presidente Salinas y su gabinete, que se presumía habían arribado al poder como resultado de un fraude electoral en las elecciones en las que contendió con Cuauhtémoc Cárdenas; así también el gobierno federal buscaba abortar la propuesta del EZLN sobre la conformación de un movimiento nacional por justicia y democracia<sup>159</sup>. De igual forma el comisionado

---

<sup>158</sup> En los hechos el gobierno tuvo que aceptar la figura del Obispo Samuel Ruiz como como mediador, quien fue un actor muy importante para lograr llegar a este primer encuentro. La Comisión Nacional de Intermediación, (CONAI) que presidió el obispo Samuel Ruiz obtuvo su reconocimiento oficial hasta el mes de diciembre de 1994. Además de Samuel Ruiz, la CONAI se integró con las siguientes personas: Concepción Calvillo Vda. de Nava; Juana María de García Robles; Juan Bañuelos; Óscar Oliva; Pablo González Casanova; Alberto Szekeley; Raymundo Sánchez Barraza y Eraclio Zepeda Ramos. Este último renunció a la comisión en diciembre de 1994.

<sup>159</sup> El EZLN planteó un “pliego de demandas” al Comisionado Manuel Camacho al participar en las Jornadas de Paz y Reconciliación, a saber: 1.- elecciones libres y democráticas; 2.- renuncia de del titular del ejecutivo federal y su gabinete y formación de gobierno de transición; 3.- reconocimiento del EZLN como fuerza beligerante; 4.- “Nuevo pacto entre los integrantes de la federación que acabe con el centralismo y permita a regiones, comunidades indígenas y municipios autogobernarse con autonomía política, económica y cultural.”; 5.- elecciones en Chiapas con pluralismo político; 6.- redistribución de los beneficios que recibe Chiapas por energía eléctrica; 7.- revisión del TLC; 8.- anulación de la contra reforma agraria salinista y reparto agrario; 9.- hospitales; 10.- derecho a la información y radiodifusora indígena independiente; 11.- viviendas con todos los servicios; 12.- no analfabetismo; 13.- oficialización lenguas indígenas; 14.- “Que se respeten nuestros derechos y dignidad como pueblos indígenas, tomando en cuenta nuestra cultura y tradición.”; 15.- “Ya no queremos seguir siendo objeto de discriminación y desprecio que hemos venido sufriendo desde siempre los indígenas.”; 16.- Como pueblo indígena que somos, que nos dejen organizarnos y gobernarnos con autonomía propia, porque ya no queremos ser sometidos a la voluntad de los poderosos nacionales y extranjeros; 17.- Que la justicia sea administrada por los propios

pretendía “mexicanizar” las soluciones, limitando la intención zapatista de buscar protección internacional como fuerza beligerante; proponiendo respuestas locales a las demandas. La estrategia de “chiapanizar” las soluciones al conflicto mediante acciones de corto plazo para la distensión, fue el horizonte que delineó el primer comisionado y que estuvo presente como estrategia federal y del estado, para enfrentar la rebelión armada zapatista.

La pobreza fue la explicación recurrente desde el gobierno federal, como causa del levantamiento armado. La primera declaración que emitió el presidente Salinas después de la irrupción fue que ésta “retrasaba” “las soluciones a necesidades sociales”, cuestionando a los rebeldes, ya que en la perspectiva del ejecutivo: “No hay tiempo para disentir fuera de la ley”<sup>160</sup>. Por lo que la inmediata solución fue inyectar de dinero a las regiones indígenas<sup>161</sup>.

Pero había otras interpretaciones que iban más allá de lo aparente, aquellas que se referían a relaciones de opresión históricas, lubricadas por relaciones de racismo, discriminación y de poder caciquiles. Una colaboración de Rodolfo Stavenhagen publicada el 4 de enero de 1994<sup>162</sup>, apuntaba en ese sentido:

---

pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones, sin intervención de gobiernos ilegítimos y corruptos; 18.- trabajo digno con salario justo a todos los trabajadores del país; 19.- precio justo a los productos del campo en México; 20.- erradicar la pobreza en México; 21.- anulación de todas las deudas por créditos en México; 22.- erradicación del hambre y desnutrición; 23.- libertad a los presos políticos y presos injustamente en las cárceles de Chiapas y México; 24.- retiro del Ejército Federal y las policías de seguridad pública y judiciales ya no entren en las zonas rurales; 25.- reparación de daños a las viviendas y propiedades e indemnización a las familias afectadas por los ataques militares, para las viudas y huérfanos por la guerra, tanto civiles como zapatistas; 26.- derecho a vivir en paz y con una vida digna; 27.- modificaciones en el Código penal del estado que limita la libertad de organización; 28.- Pedimos y exigimos el cese de las expulsiones de indígenas de sus comunidades por los caciques apoyados por el Estado. Exigimos que se garantice el retorno libre y voluntario de todos los expulsados a sus tierras de origen y la indemnización por sus bienes perdidos. 29. “Peticiones de las mujeres indígenas”; 30.- juicio político a los ex gobernadores Patrocinio González Garrido, Absalón Castellanos Domínguez y Elmer Setzer; 31.- respeto a la vida de todos los miembros del EZLN y que se garantice que no habrá proceso penal alguno o acción represiva en contra de ninguno de los miembros del EZLN, combatientes, simpatizantes o colaboradores; 32.- creación de comisiones de derechos humanos independientes; 33.- creación de una Comisión Nacional de Paz con Justicia y Dignidad que dé seguimiento a los acuerdos formada por personas sin vínculos con gobierno o partidos políticos; 34.- que la ayuda humanitaria para las víctimas del conflicto sea canalizada a través de representantes auténticos de las comunidades indígenas. Cfr. “Pliego de demandas presentado en la mesa del diálogo de las Jornadas por la paz y la reconciliación en Chiapas”, 1 de marzo de 1994. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_03\\_01\\_a.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_03_01_a.htm). Consultado en febrero de 2015.

<sup>160</sup> La Jornada, 4 de enero de 1994, México D.F.

<sup>161</sup> “Anuncia el INI inyección urgente de recursos a los grupos étnicos”, La Jornada, 11 de enero de 1994, México D.F.

<sup>162</sup> Stavenhagen, Rodolfo, 1994, “Los miserables”, en La Jornada, 4 de enero de 1994, México D.F.

La insurrección indígena en Chiapas se hubiera podido evitar. Cada uno de los muertos: indígena, guerrillero, policía, soldado, paisano, es una muerte de más, una muerte que no debió haber ocurrido. Pero en Chiapas, desde hace mucho tiempo, la vida no vale nada, sobre todo si es vida de indio, de campesino, de pobre. Ahora, voces oficiales reconocen que en ese infeliz estado existen ‘rezagos históricos’. Desde hace décadas se viene oyendo la misma afirmación. Pero quienes han sido responsables de los rezagos históricos no hicieron nada para eliminarlos. Los rezagos históricos tienen nombre y apellido: se llaman latifundio, talamontes, cacique, represión, discriminación, racismo, explotación, violación de los derechos humanos, concentración de la riqueza, abuso de poder, etcétera, etcétera. Con tan ansiada modernización, estos males no han desaparecido. Por el contrario, se han agravado y agudizado. Las causas que conducen a los levantamientos indígenas y campesinos no provienen de supuestos arcaísmos o rebeldías atávicas. Son generadas por la expansión capitalista y la modernización económica.

Las llamadas “conversaciones de Catedral” concluyeron dos semanas después. El 2 de marzo el comisionado Manuel Camacho presentó su propuesta en el documento “34 compromisos; 2 declaraciones sobre la situación nacional y 32 propuestas de solución a la problemática chiapaneca”. Al recibirlo, el EZLN se comprometió a someterlo a consulta, pero este proceso se vio frustrado, un mes después, el 24 de marzo, el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio fue asesinado. El EZLN condenó el homicidio y declaró “alerta roja” suspendiendo la consulta.

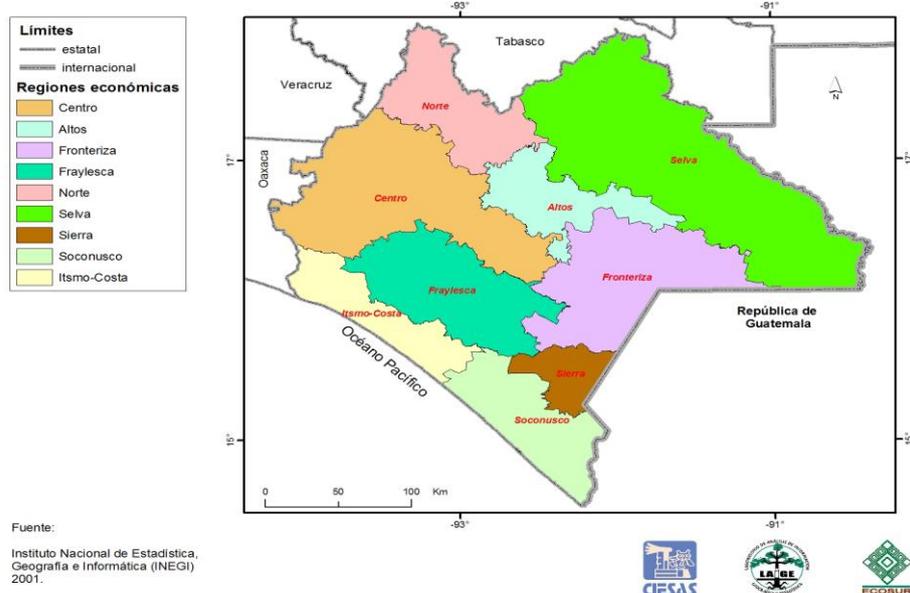
Finalmente, el 12 de junio la comandancia zapatista da a conocer el resultado decidiendo por un “no” a todas las propuestas gubernamentales. Acuerdan mantener el cese al fuego, no reiniciar hostilidades y abrir un diálogo con la sociedad civil. Y para ello emite la “Segunda Declaración de la Selva Lacandona” (Tello, 2000). El diálogo entró en su primera crisis suspendiendo, en los meses de abril y mayo, momentáneamente las mesas de negociación. El comisionado y el obispo Samuel Ruiz, intentan impulsar un nuevo encuentro, sin resultados (Peña, 2001).

Entre otras cosas, la propuesta de Camacho proponía crear demarcaciones municipales en los territorios zapatistas, con la secesión de tierras en los municipios de

Las Margaritas (Región Fronteriza) y Ocosingo (Región Selva) para dar lugar a dos nuevos municipios sin definir el punto exacto de los mismos<sup>163</sup>. Textualmente se propuso: “Se reformaría la Constitución del estado de Chiapas y la Ley Orgánica Municipal para crear nuevos municipios, en el actual territorio de los municipios de Ocosingo y Las Margaritas, que permitan una mejor representación y cercanía de las autoridades al pueblo, con modalidades de cabildos, que den lugar a una nueva relación de las comunidades indígenas con el Gobierno del estado.”<sup>164</sup>

Aunque no se dijo de manera expresa, los gobiernos federal y del estado presumían que por el extenso tamaño de ambos municipios, la presencia estatal había sido débil y por ello el zapatismo se gestó en la región Selva, expandiéndose por ambos municipios.

Mapa 2. Regiones económicas del estado de Chiapas, 2000.



Elaboró CIESAS, 2005

<sup>163</sup> “Propone el comisionado Manuel Camacho crear nuevos municipios en Ocosingo y Las Margaritas”, La Jornada, 3 de marzo de 1994.

<sup>164</sup> “Compromisos para una paz digna en Chiapas. Febrero 22, 1994. Propuesta de Manuel Camacho Solís al EZLN”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/feb94/22feb94a.html>. Consultado en junio de 2016.

En la respuesta que dio al Comisionado a la oferta de nuevos municipios, el EZLN respondió: “Cuarto.- El pliego de las 34 demandas del EZLN contiene exigencias nacionales y estatales, unas que abarcan a toda la población y otras que se refieren a los campesinos e indígenas. El supremo gobierno intentó, en vano, reducir la importancia de nuestra justa lucha al ámbito local indígena e incluso limitarlo a 4 municipios del sur oriental estado de Chiapas.”<sup>165</sup>. En ese momento, el EZLN percibía que la municipalización tenía un sentido de cerco para limitar su influencia política y social. Este sería el primer intento. Como ha señalado Pérez Ruiz (2005), durante todo el proceso de diálogo, en reiteradas ocasiones, el gobierno federal y del estado intentaron “encapsular” al EZLN, y una manera de hacerlo fue limitando el alcance de su incidencia mediante la “chiapanización” de las respuestas a sus demandas.

## **Momento 2.- Intento de remunicipalización en el terreno. La primera acción gubernamental unilateral (1994)**

La propuesta de Manuel Camacho abrió el expediente de la remunicipalización y junto con ello irrumpe la demanda. Surgen los primeros reclamos de creación de nuevos municipios en el contexto de la guerra; pero no surgieron desde las filas zapatistas.

Los primeros en levantar la aspiración fueron aquellos pueblos y comunidades que habían perdido su rango de municipio en 1921, cuando la Constitución del Estado que en esos años se elaboró, eliminó a la mitad de los municipios entonces existentes en el estado, retirándoles el rango municipal. Pueblos a los que en el curso del siglo XX no les había devuelto esa jerarquía. Por esa razón, esas localidades demandaban su “remunicipalización” como restauración de sus poderes municipales. Adicionalmente, otras localidades, los “nuevos pueblos indígenas” que se habían formado en las regiones de colonización en la entidad, manifestaron también su interés; lo hicieron a través de las vocerías de las organizaciones sociales campesino-indígenas en las que militaban, las cuales eran entonces voces autorizadas, considerados entonces como un “tercer actor” (Moguel, 1994). Aunque esta primera etapa concluyó el 16 de junio con la renuncia de

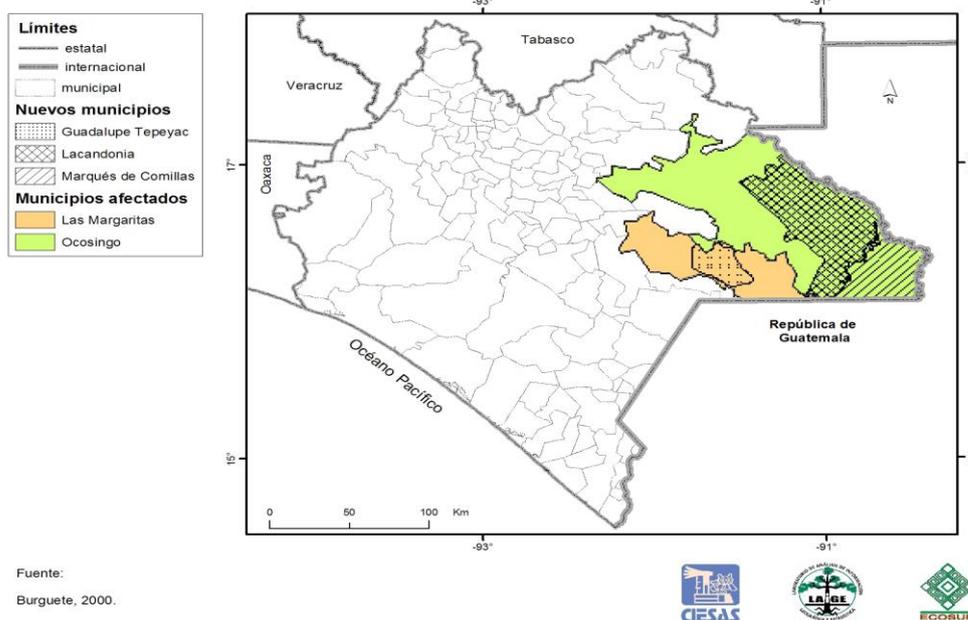
---

<sup>165</sup> “Réplica a las propuestas de gobierno”, 10 de junio de 1994. Disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/06/10/replica-a-las-propuestas-del-gobierno/>. Consultado en marzo de 2015.

Manuel Camacho como comisionado para la paz, sus propuestas quedaron como una guía que el gobierno de Chiapas asumiría su realización. La creación de la política de remunicipalización como estrategia para resolver el conflicto armado, sería asumida por prácticamente todos los varios gobernadores chiapanecos que hubo entre 1994 y 2000<sup>166</sup>.

Mientras el EZLN decidió suspender el diálogo con el gobierno federal y del estado, éste decidió avanzar por su cuenta sobre el territorio zapatista para desarticular a sus bases. La primera acción del gobierno del estado, siendo entonces gobernador Javier López Moreno, fue el intento de municipalizar Ocosingo y Las Margaritas, proponiendo crear los municipios de Guadalupe Tepeyac, Lacandonia y Marqués de Comillas<sup>167</sup>. De manera unilateral el gobierno del estado inició trabajos topográficos en la selva Lacandona para su delimitación. Pero los zapatistas y sus bases de apoyo lo impidieron, ya que éstos no eran todavía acuerdos consumados entre las partes. Frente a esos impedimentos la propuesta del gobernador no prosperó.

Mapa 3. Propuesta del gobernador Javier López Moreno, 1994.



Elaboró CIESAS, 2005

<sup>166</sup> Entre 1994 y 2000 hubo cuatro gobernadores entre sustitutos e interinos, por motivo del conflicto armado: Elmar Harald Setzer Marseille; Javier López Moreno; Eduardo Robledo Rincón y Julio César Ruiz Ferro y Roberto Albores Guillén.

<sup>167</sup> “Proyecto en favor de las etnias de Chiapas. Se dividiría Ocosingo en tres municipios. Obtiene La Jornada adelantos de la iniciativa del gobernador”, La Jornada, 2 de abril de 1994.

Frente a ese resultado, el presidente del Congreso Local señaló que el EZLN se había opuesto a la realización de los estudios geodésicos, socioeconómicos y topográficos, que eran necesarios para poder realizar el deslinde de los nuevos municipios (Lescieur, 1998); motivo por el cual, la propuesta de avanzar en el terreno, no logró consolidarse.

El intento gubernamental unilateral intentaba seguir la estrategia que había delineado Manuel Camacho Solís, que era avanzar en resolver problemáticas específicas y responder a “las causas del conflicto armado”. Uno de los puntos de esa agenda era el de la representación política, tanto a nivel del Congreso del estado como en el ámbito municipal. En este último la propuesta era avanzar mediante la remunicipalización, así como a través de la creación de concejos municipales que entregaran el ayuntamiento municipal en manos de los indígenas, favoreciendo además, una suerte de agenda municipal para enfrentar el conflicto armado (Burguete, 2009).

Respecto a la representación política en el Congreso local, Javier López Moreno, gobernador sustituto (1994-1995) promovió la Redistribución en el estado, para tales fines emitió el 6 de mayo de 1994 un decreto (Periódico Oficial del Estado No. 315, el decreto N° 205) que reformó la Ley Electoral del Estado. De los cambios que introdujo, uno de los más importantes fue el que modificó la integración del Congreso del Estado, aumentando de quince a veinte los distritos electorales uninominales. Esta reforma tuvo la intención de modificar los contornos distritales electorales para buscar su coincidencia con territorialidades indígenas, a fin de garantizar la representación política indígena dentro del Congreso local.

Con estas reformas se recortó el vigésimo distrito del municipio de Las Margaritas, a efecto de dejar éste constituido como una suerte de “distrito tojolabal” (que comprende los municipios de La Independencia y Maravilla Tenejapa). Igual cosa ocurrió con los distritos vigésimo primero y vigésimo segundo que hizo recortes, de tal forma que el primero quedara configurado como una suerte de “distrito tseltal”, con cabecera en Tenejapa, (que integra los municipios de San Juan Cancuc, Chanal, Huixtán y Oxchuc) y el segundo como “distrito tsotsil”, con cabecera en Chamula que comprende los municipios de Chalchihuitán, Chenalhó, Larráinzar, Mitontic, Pantelhó, Zinacantán, Aldama y Santiago el Pinar), ambas en la región Altos (Valdés, 1999).

Estas propuestas modificaban el territorio y pretendían dar respuestas a las demandas de representación política de los pueblos indígenas de los actores locales de la entidad, cruzando asimismo los reclamos de los pueblos y organizaciones que participaban en la lucha política nacional que planteaban la creación de un Distrito electoral para diputados indígenas, que proponían organizaciones de carácter nacional, articuladas en la organización Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), que a su vez formaba parte de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) (Ruiz, 1999).

### **Momento 3.- Resonancias rebeldes e insurgencia municipalista (1994-1995)**

La rebeldía zapatista tuvo inmediatas repercusiones en todo el territorio estatal, más allá de las regiones de influencia del conflicto armado. Una resonancia inmediata fue la toma de las presidencias municipales en clave autonómica y emancipadora. En medio de la confusión generalizada por la sorpresa del levantamiento, los viejos actores que habían luchado desde el terreno electoral por transformar el sistema de dominación del partido de Estado, se levantaron detrás de los rebeldes, salieron a la calle y se posesionaron de edificios municipales fuera de la zona de conflicto. La primera toma se realiza el día 17 de enero en la región Costa, en Mapastepec, continúa en la región Soconusco: Huehuetán, Tuzantán y Cacahoatán. Después siguen Reforma, Simojovel y Pueblo Nuevo Solistahuacán, en el Norte.

Se produce una suerte de efecto dominó: le siguió Copainalá en el Centro y Tila y Teopisca en las regiones Selva y Altos, respectivamente. Para el 15 de febrero, 200 tseltales bloquearon el acceso a la presidencia municipal de Chanal (Altos), exigiendo reconocimiento al concejo municipal que ya habían elegido. A finales de ese mes, fueron tomadas las presidencias de Siltepec y Bellavista en la Sierra y Jaltenango en la zona de la Frailesca; mientras el Frente Cívico de La Grandeza ocupa el palacio municipal; en tanto que el Frente Cívico Ciudadano realiza un plantón en Palenque. También se realizan plantones en Ixtapangajoyá y Soyaló, en el Norte. En abril, son tomadas las alcaldías de Las Rosas y Pantelhó en los Altos, así como Jiquipilas y Venustiano Carranza en el Centro. Una segunda oleada se desarrollará entre los meses de junio y julio en varios municipios de las regiones Norte y Altos. Así permanecerán los años de 1994 hasta las elecciones municipales de 1995. Los primeros cuatro meses de 1994 registraron 19 tomas

de presidencias y 8 manifestaciones contra alcaldes. Alejandro Luévano (1995) nombró a este episodio como “insurgencia municipalista”.

Alrededor de 55 palacios municipales habían sido tomados por los inconformes exigiendo la destitución de los ayuntamientos en turno. 23 de los 118 ayuntamientos en el estado ya no pudieron concluir el periodo de gestión 1992-1995; periodo que de manera excepcional sería en esa ocasión de 4 años, según reformas legales realizadas por el Congreso del estado del 15 de octubre de 1990, estableciéndose por esa única vez, que los ayuntamientos durarían un año más.<sup>168</sup> La prolongación del periodo había causado molestia inicial en algunos sectores, y ésta se volvió inconformidad cuando los ediles habían mostrado poca capacidad para la gestión o bien se presumía malversación de fondos. Muchos de los inconformes eran priistas, en desacuerdo con las élites de su propio partido, que gobernaban los municipios.

Presionados por las movilizaciones y en el momento político de la irrupción del conflicto armado, el gobierno y el Congreso realizaron algunos cambios en los ayuntamientos. Los municipios del Centro, Altos, Norte y Soconusco, fueron las regiones que presentaron la mayor movilidad de concejales electos. En 1994 los cambios más importantes fueron los de desaparición de ayuntamientos que alcanzó la cifra de 23; mientras que en 1995 fueron únicamente 15. La sustitución de presidentes municipales fue al revés. En 1994 fueron dos los presidentes destituidos, mientras que en 1995 alcanzó la cifra de diez. La sustitución de otros concejales como síndicos y regidores mantuvieron las mismas tendencias, con un número de dos en 1994 y tres en 1995 (Burguete, 2006).

Algunos de estos ayuntamientos ubicados en regiones indígenas fueron en su totalidad integrado por indígenas, que para entonces ya reclamaban autogobierno. Como resultado de sus movilizaciones y toma de edificios municipales, los concejos se integraron en su mayoría por personas indígenas de distinta filiación política y religiosa intentando integrar gobiernos plurales. En muchos casos, como en el municipio de Chilón, en la zona norte del estado, o en Ocosingo, en la región Selva, esta fue la primera

---

<sup>168</sup> El 15 de octubre de 1990 se modificó el Código Electoral del Estado de Chiapas y el legislativo local aprobó varios artículos transitorios que establecían: a) Elección de diputados locales para el tercer domingo de agosto de 1991; sustituirían a los que entraron en funciones el 1° de noviembre de 1988. b) Elección para renovar los ayuntamientos el tercer domingo de agosto de 1991, sustituirían a los que habían iniciado su ejercicio el 1° de enero de 1989. c) Los diputados que resultaran electos durarían en sus fundones del 1° de noviembre de 1991 al 15 de noviembre de 1995. d) Los ayuntamientos surgidos de los comisionados en 1991 ejercerían su cargo del 1° de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1995. e) La elección de gobernador para el periodo 1992-2001, de diputados locales para 1995-1998 y de ayuntamientos para 1996-1998 tendrían lugar el tercer domingo de agosto de 1995. (Código Electoral del Estado de Chiapas 1991)

ocasión que los indígenas participaron en el ayuntamiento; antes había estado en mano de los mestizos o ladinos dueños de ranchos y fincas.

En Chilón, el 14 de febrero de 1994, miembros de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) se posesionaron de 2000 hectáreas de tierras, su ejemplo fue seguido por otras organizaciones. También se posesionaron del palacio municipal para demandar la destitución del ayuntamiento, argumentando que su periodo de tres años ya había concluido y que era ilegal prolongarlo. La efervescencia social radicalizada intimidó a los grupos dirigentes en el municipio, el Congreso del estado tuvo que ceder a la presión popular, se integró un Concejo Municipal cuyo presidente fue el líder más reconocido de la CNPI, originario de Bachajón. Con este Concejo Municipal y en una coyuntura en el que los grupos dominantes se encontraban debilitados por la división interna en la disputa por el poder local, aunado al fuerte impacto que significó la toma de tierras, ganado y cafetales, el sistema de la finca se desplomó (Bobrow-Strain, 2007).

En este sentido el acceso al ayuntamiento municipal mediante concejos municipales fue la conquista inmediata obtenida en un sentido de autogobierno, conteniendo ya una gramática autonómica y de emancipación.

#### **Momento 4.- Emergencia indígena: el surgimiento del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC)**

En medio de la confusión generalizada por la sorpresa del levantamiento, actores añejos irrumpieron desde sus trincheras para sumarse a la gigantesca acción colectiva que se gestaba. Las viejas organizaciones campesino-indígenas que aún mantenían en sus manos las demandas agrarias (que ya nadie les recibía porque dos años atrás, en 1992, se había realizado una reforma legal que cancelaba el reparto agrario), vieron en esa coyuntura una oportunidad para tomar las tierras que infructuosamente solicitaban. En el desconcierto, los rancheros y finqueros temieron por sus vidas, abandonaron sus ranchos y fincas, a veces por su voluntad y, más frecuentemente, empujados por el temor (Bobrow-Strain, 2007). Pero no solo ellos, la protesta fue también en contra de las autoridades indígenas, cuestionados por los habitantes de sus municipios por sus prácticas autoritarias, ocurriendo un fenómeno de generalizado de rebeliones comunitarias en contra de sus cabeceras (Burguete, 1998b). Este contexto trabajó a favor del

fortalecimiento de las organizaciones agrarias y favoreció la reagrupación del movimiento campesino-indígena (Reyes, 2004; Van der Haar, 1998).

Convocados por la situación de emergencia, las organizaciones establecieron una asamblea permanente que condujo a la creación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), integrado por casi tres centenas de agrupaciones de distinto tamaño, ideología y propósito. Dentro del naciente CEOIC quedaron incorporadas organizaciones de viejo cuño de izquierda, así como otras que en el pasado inmediato se habían adherido al partido gubernamental, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), politizando su discurso; sumándose a las causas zapatistas en cuanto se sentían en ellos referenciados (Pérez Ruiz, 2004).

En sólo un par de meses el CEOIC se convirtió en una suerte de “tercer actor” en el conflicto (Moguel, 1994, Pérez Ruiz, 2004). Fue en su seno en donde los viejos reclamos agrarios y de democracia electoral fueron reconfigurándose para ser planteadas en una gramática autonómica. En las asambleas del CEOIC la demanda de autonomía fue adquiriendo contenidos, junto con los viejos y nuevos reclamos como el derecho a la tierra-territorio y al autogobierno (García, Leyva y Burguete, 1998).

La noción de autogobierno fue el concepto más rápidamente aprehendido. El 6 de marzo miles de indígenas marcharon por las calles de San Cristóbal de Las Casas exigiendo, entre otras cosas, la destitución de todos los presidentes municipales en el estado. En los meses de febrero y marzo el naciente “movimiento campesino-indígena”, integrado por variopintas organizaciones se radicalizó y orientó sus acciones políticas hacia una doble dirección: a la lucha agraria (mutándose en el camino hacia un reclamo de carácter territorial), posesionándose de varios miles de hectáreas, así como a la toma de los edificios municipales (Burguete, 2009).

Como resultado de esa acción colectiva, inmediatamente los finqueros que tenían algunas tierras huyeron de las fincas que quedaron en manos campesinas. Fue este el “remate” de las tierras que tenían los finqueros, que era el viejo poder señorial decimonónico en Chiapas (Van der Haar, 1998). Como consecuencia de este abandono de sus bienes materiales, al disminuir su poder económico también se debilitó su poder político, pero sobre todo se había debilitado en las representaciones: habían dejado de ser invencibles (Bobrow-Strain, 2007).

Las organizaciones campesino-indígenas por el contrario estaban fortalecidas, legitimadas por logros en la lucha agraria y con el gran apoyo simbólico que el zapatismo significaba. Sobre esa base material y simbólica, la acción colectiva se canalizó hacia la lucha por el poder local. De allí también los finqueros fueron derrumbados. En un número significativo, el poder local pasó a manos de los indígenas (Burguete, 2007b).

Simultáneamente, en la coyuntura zapatista otros actores también irrumpieron articulándose con las luchas populares. Asociaciones civiles no indígenas, ligadas a las luchas democrático-electorales que habían estado muy activos en los años anteriores rápidamente volvieron a salir a la calle, a posesionarse de los edificios municipales y demandar la remoción de los ayuntamientos y proceder a la creación de concejos municipales que los sustituyeran. A sólo cuatro meses del inicio del conflicto armado, un total de diez y nueve edificios de presidencias municipales, que luego ascendió a medio centenar, habían sido tomadas, y sus ayuntamientos expulsados, sustituidos por concejos municipales (Luévano, 1995; Burguete, 2006).

Los años 1994 y 1995 fueron cruciales en la reestructuración política que se vivió en diversas regiones de la entidad, de manera relevante en las regiones indígenas. En estos años se desestructuraron los viejos amarres que daban cohesión a los vínculos corporativos del PRI con los sistemas de poder local indígena, así como a los cacicazgos ladinos que ejercían el control autoritario. En este contexto general de reacomodos, muchos campesinos, indígenas, y mestizos abandonaron el PRI y se pasaron a otros partidos de oposición. Era ése un momento de quiebres y rupturas de fuerzas, en el que hubo diversos desplazamientos. Algunos de ellos se prolongaron más allá de 1995, como fue el caso del Consejo Municipal Plural Ampliado en Ocosingo que se sostuvo todo el trienio en un diseño innovador, que como su nombre lo dice, logró incorporar un ayuntamiento plural, desde la perspectiva étnica, política y regional (Hernández, 1999, Leyva y Vázquez, 2008).

Gaspar Morquecho realizó el siguiente recuento: "...guerra, toma de alcaldías, destitución de presidentes municipales, nombramiento de concejos municipales, invasiones de predios y fincas, movilizaciones de fuerzas populares y tradicionales, desalojos de plazas públicas y edificios municipales y predios; secuestros, asesinatos de dirigentes indígenas y enfrentamientos armados entre campesinos, ganaderos y guardas blancas" (Morquecho, 1995:11). En ese contexto el número de adherentes al zapatismo

creció. Fue ése un periodo de transición, incluso para el propio ejército rebelde; toda vez que el programa de su declaratoria de guerra emitida el primero de enero de 1994 tuvo que ser modificado y adecuado a las nuevas circunstancias.

En esos años el EZLN era víctima de su propio éxito. Varios miles de adherentes se auto adscribieron al zapatismo, y muchos de ellos a las filas rebeldes. Era tal el pluralismo de los convocados, que en ese momento la comandancia no podía obligar que su nueva membrecía llamada “bases de apoyo” se disciplinara bajo una sola línea, y tuvo que aceptar su diversidad. Fue una época de un gran pluralismo y caminos múltiples en el movimiento social, en donde la doble y triple militancia eran frecuentes. Los miembros de organizaciones sociales podían tener militancias simultáneas en el EZLN, o en una organización social, y con un partido político, potenciando la fuerza del impacto y la organización.

En los municipios el impacto desarticuló los amarres del sistema de dominación étnico-regional, haciendo posible abrir camino al pluralismo político, que en las regiones indígenas implicó incorporar el pluralismo étnico produciéndose un fenómeno de “doble transición”, en tanto fueron frecuentes concejos municipales de oposición gobernados por indígenas; desplazando al PRI y a los finqueros ladinos del poder (Burguete, 2007c). De esta forma, las organizaciones y diversos actores políticos incorporaron la lucha por el gobierno local dentro de la agenda de los derechos de los pueblos indígenas.

Desde el momento mismo de la irrupción del conflicto armado, las luchas de pueblos y localidades por obtener el rango de municipio se manifestaron sumándose a la lucha popular municipalista que irrumpió en el estado, junto con el levantamiento armado. Por ejemplo, en febrero de 1994 las localidades que integraron el ex municipio de Francisco León solicitaron al gobernador del estado emitir un Decreto que “rehabilitara” al municipio. Ése había sido “inhabilitado” en 1982 por motivo de la erupción del volcán Chichonal que sepultó la cabecera y una parte importante del municipio, desplazando a la población<sup>169</sup>.

Además de este reclamo, rápidamente en el estado comienzan a surgir nuevas demandas de municipalización. Por ejemplo, en mayo de 1994, ocho localidades del municipio de Unión Juárez, ubicado en la zona norte del estado, demandaron al gobierno

---

<sup>169</sup> “Piden rehabilitar su municipio, afectados por el Chichonal”, La Jornada, 22 de febrero de 1994.

crear una nueva demarcación municipal<sup>170</sup>. Éste sería el principio de una cascada de demandas de “remunicipalización”, alcanzando más de un centenar de solicitudes, entre 1994 y el año dos mil (Burguete y Leyva, 2007).

Desde la mesa de negociación del conflicto armado, las demandas que surgieron entre 1994 y 1997 eran consideradas incómodas; no eran escuchadas y no fueron consideradas dentro de la agenda de la negociación del diálogo (Pérez Ruiz, 2004). Los nuevos municipios ofertados por Manuel Camacho y las propuestas desde el gobierno que vendrían después, estaban dirigidas únicamente al EZLN; era una respuesta focalizada al conflicto armado; por lo que la oferta tenía un único destinatario. Para el gobierno el único interlocutor era el EZLN, el resto no estaba en la agenda de interés del gobierno federal, ni de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), ni de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) y tampoco del propio EZLN. El gobierno federal y del estado aspiraba a una negociación rápida, el tiempo político sexenal podría agotarse y se buscaba cercar al ejército rebelde armado y contener su posible expansión.

Los reclamos que surgían fuera del campo zapatista eran atendidas por una política social de intervención para prevenir la adhesión al zapatismo y evitar la expansión del conflicto armado, así como adhesiones, particularmente de organizaciones campesinas e indígenas. A partir de allí se comenzó a construir un escenario instrumental contrainsurgente para usar los reclamos sociales indígenas (no zapatistas) como una estrategia de guerra en contra del EZLN, además el gobierno federal, usó la negociación simultánea con actores diversos para confrontarlos. Fue una política abiertamente de división y ruptura de alianzas (Pérez Ruiz, 2005).

En este escenario, las luchas municipalistas ciudadanas de actores que demandaban la creación de nuevos municipios fueron leídos por el gobierno como una oportunidad política para legitimar su oferta de políticas municipales; sirviéndose de ellas con un sentido contrainsurgente y anti autonómico. Este tercer actor interesado sería clave en el desenlace de lo que ocurriría con la política de remunicipalización varios años después, en 1999.

---

<sup>170</sup> “Demandan campesinos la creación de un municipio en Unión Juárez”, La Jornada, 3 de mayo de 1994.

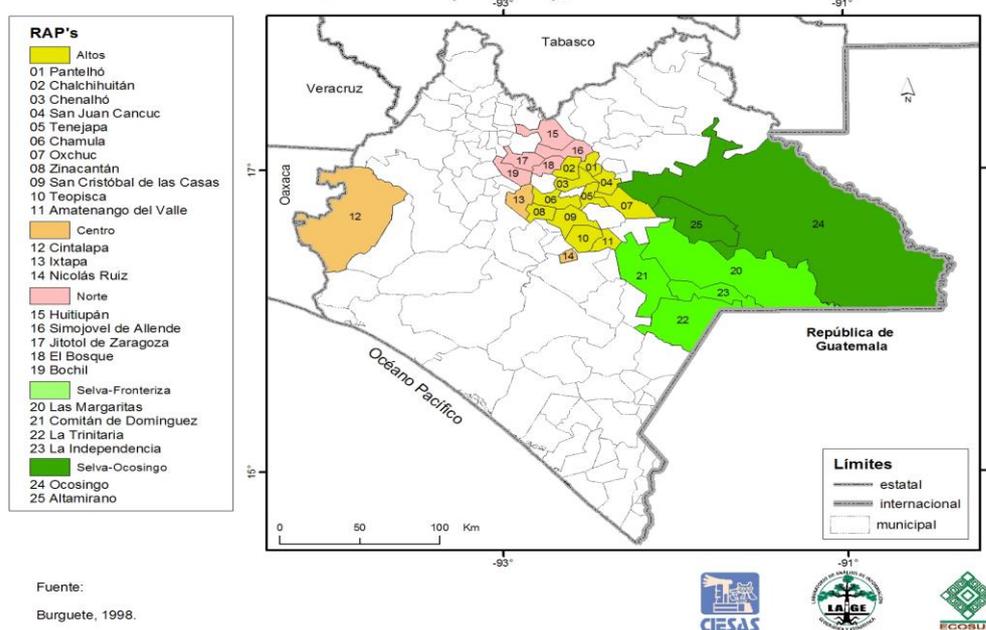
## **Momento 5.- Declaratoria de municipios y regiones autónomas de facto CEOIC- RAP (12 de octubre de 1994)**

El naciente “movimiento campesino en Chiapas” se modificó al incorporar la propuesta y la demanda del derecho de libre determinación y autonomía dentro de su programa de lucha (Trejo, 2002). Al promover la destitución de ayuntamientos identificados como “PRIístas” y en manos de los finqueros y reclamar el autogobierno daban una clara dimensión étnica y clasista a la disputa. El 12 de octubre de 1994 el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), integrado nominalmente por 280 organizaciones sociales y económicas (Becerra, et al., s/f), realizó la movilización más importante de su breve vida de ocho meses. Más de 25 mil campesino-indígenas se movilizaron en San Cristóbal de las Casas en donde leyeron un documento político que convocaba a las organizaciones campesinas e indígenas a declarar -por la vía de los hechos- la formación de ocho “Regiones Autónomas Pluriétnicas” (Palma, 1998).

Hay que recordar que el CEOIC se había formado por iniciativa gubernamental, pero sus miembros se radicalizaron superando rápidamente los objetivos y límites marcados por la agenda gubernamental, aunque por su diversidad, luego se dividió en independiente y oficial. El “CEOIC Independiente” fue el protagonista de estas convocatorias a la que se sumaron (y que de hecho la integraban), la militancia de organizaciones como el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), y de organizaciones de la Selva como la Aric-Unión de Uniones, así como bases de apoyo zapatistas, apoyadas por la Diócesis de San Cristóbal que avaló la movilización. Este evento fue central en hacer visible la lucha autonómica, llamando a instaurar autonomías de facto, impulsando la creación de la organización de “Regiones Autónomas Pluriétnicas” (RAP), que a su vez estaba articulada con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), haciendo parte del Movimiento Indígena Autonomo. En ese sentido fue un movimiento de unidad entre las organizaciones internas y externas a la zona del conflicto. Este evento es importante porque marca el momento en que el EZLN aprendió la importancia de los municipios y regiones autónomas (gestadas desde el movimiento indígena nacional), en las que se inspiraría para formar después sus propios espacios autónomos de rebeldía (Pérez Ruiz, 2005).

La declaratoria tuvo un fuerte impacto y la prensa documentó que para el 28 de octubre el proyecto autonómico se había extendido en la entidad hasta 58 municipios<sup>171</sup>. Para el 20 de noviembre ya se habían declarado “constituidas” las regiones autónomas de las zonas Norte, Fronteriza, Altos, Selva y Soconusco, aglutinados en torno a las “Regiones Autónomas Pluriétnicas” (Gómez Núñez, 1999); aunque éstas no tenían (ni tuvieron) una demarcación territorializada<sup>172</sup>.

Mapa 4. Áreas de influencia de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP's), 1994-1998.



Elaboró CIESAS, 2005

En diversas regiones la demanda agraria tenía un contenido de restitución territorial incorporando una gramática de libre determinación, al mismo tiempo que la democracia se reclamaba como transparencia electoral, pero también como plena participación de la

<sup>171</sup> “Se extiende a 58 municipios de Chiapas el proyecto de autonomía”, La Jornada, 28 de octubre de 1994.

<sup>172</sup> El área de influencia de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), 1994-1998, fueron: Región Altos: San Cristóbal de Las Casas; Chamula; Tenejapa; Cancuc; Oxchuc; Pantelhó; Chenalhó; Chalchihuitán; Zinacantán, Amatenango del Valle, Tenejapa y Teopisca. En la región norte: Huitiupán, Simojovel, El Bosque, Bochil, Jitotol. En la región centro: Nicolás Ruiz; Ixtapa y Cintalapa; en la región selva-Ocosingo: Ocosingo y Altamirano y en la región selva-fronteriza: Las Margaritas, Comitán, Trinitaria y La Independencia (Gómez:1999)

sociedad local en la toma de decisiones y la restitución del gobierno indígena despojado 500 años atrás.

Me parece importante destacar que las aspiraciones autonómicas a la hora de traducirla a su materialidad éstas se plasmaron en el territorio. Para su realización se propusieron nuevas territorialidades (Burguete y De la Fuente, 2003), que se auto identificaron como “municipios indígenas”; “comunidades autónomas”; “municipios autónomos”, “regiones autónomas”; “Concejo Parlamentario Indígena”, dando muestras de una gran creatividad en las propuestas de autogobierno. Algunas de estas iniciativas planteadas muy temprano en los primeros meses del año 1994 y antes que el EZLN, fueron:

- a) “Municipio Indígena 17 de Noviembre”. 64 comunidades del municipio de Chanal, Las Margaritas y Altamirano decidieron constituirse como “Municipio Indígena” por la vía de facto. Se instaló el 10 de abril de 1994 (Luévano, 1995).
- b) “Municipio Autónomo de Sibacjá”, creado por la vía de facto por iniciativa de la Organización Regional de Cafecultores de Ocosingo (ORCAO). Se integró con la suma de seis mil habitantes de 29 comunidades. Para su gobierno interior se dieron la figura comunitaria de “parlamentos indígenas”, integrando un colectivo de gobierno del “Consejo Parlamentario Indígena”. Este consejo formaba parte, a su vez, del “Consejo General de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP)”. Otros municipios autónomos creados por la vía de facto se dieron también la figura de autoridad de “parlamentos indígenas” como instituciones de autogobierno (Luévano, 1995).
- c) “Municipio Independiente Marqués de Comillas”, en el municipio de Ocosingo, con cabecera en la localidad Flor de Cacao, en el municipio de Ocosingo. Fue instaurado por la vía de facto el 27 de noviembre de 1994. Iniciativa promovida por el Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI)<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> “Lucharán indígenas por la creación del municipio Marqués de Comillas”, Diario La Jornada, 28 de noviembre de 1994.

- d) “Municipio Autónomo Che Guevara”, creado por la vía de facto por iniciativa de la Organización Regional de Cafeticultores de Ocosingo (ORCAO). Se constituyen como municipio autónomo el 8 de diciembre de 1994<sup>174</sup>.

Las luchas autonómicas articulaban diversas escalas: lo comunitario, lo municipal y lo regional. En el nivel regional una de las experiencias más exitosas fue la que se estableció en la región norte del estado al declarar la “Región Autónoma Norte” (RAN) que se creó como resultado de la articulación de ocho concejos municipales (legalmente reconocidos) que gobernaban municipios ubicados de manera contigua en la región Norte del estado; que primero se declararon como municipios autónomos y luego se articularon para constituir regiones autónomas (Cruz Arenas, 2014).

Las declaratorias de autonomías de facto que abrevaban de la experiencia autonómica de la región tojolabal en la década de los ochenta (Hernández, 1999, Mattiace, 2002), fueron una oportunidad para explorar horizontes de autonomía regional, que iban más allá de los límites de la comunidad y el municipio, y también de la institucionalidad del municipio libre. La experiencia de constitución de la RAN se integró por los municipios de Ixtapa, Soyaló, Bochil, Huitiupán, Simojovel, Jitotol, El Bosque y Pueblo Nuevo Solistahuacán, abarcando una superficie de 2,252 Km cuadrados. La población indígena de los municipios se integraba con el 80% de población indígena: 60% era hablante de tsotsil; Zoques (12%) y Choles (8%). Era una época de redes, de alianzas, de fuerte densidad social, de manera señalada en los sectores campesino-indígenas con una construcción que cruzaba los ejes de clase y etnia; en la dimensión territorial de lo comunitario-municipal-regional (Trejo, 2002). Elvia Quintanar definió así este momento:

Concretamente para la región tzotzil norte se forma el Consejo Regional de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CROIC), que agrupa a los 8 Concejos Municipales y a alrededor de 20 organizaciones sociales y económicas de la región en una estrategia de coordinación política y gestión conjunta de solución a las demandas. Durante 1994 se conforma el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) convocado en un primer momento, por las instituciones gubernamentales y retomando inmediatamente por las más de 280

---

<sup>174</sup> “Che Guevara y Sibajca, nuevos municipios autónomos”, La Jornada, 18 de diciembre de 1994.

organizaciones que los conformaron, esta expresión de coordinación de las organizaciones tuvo sus equivalentes regionales (Quintanar, 1998:22).

La trayectoria de lucha compartida de los miembros de una organización común de alcance regional que fue el piso sobre el que se expandió la declaratoria de la Región Autónoma Norte, fue la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), organización que formaba parte del CEOIC y de la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEDPCH); y a nivel nacional con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) (Burguete, 2002).

La formación de concejos municipales fue una conquista para las organizaciones sociales, más de medio centenar de concejos municipales integrados con un perfil plural, tanto desde la perspectiva étnica como política se crearon entregando el ayuntamiento municipal en manos indígenas (Burguete, 2007). Fue éste un contexto de fuerte tensión en el terreno regional y de confrontación con los grupos de poder local de tradición finquera que tenían el poder de la institución municipal en sus manos, los que tuvieron que ser doblegados para permitir el ascenso indígena a esos espacios. El ascenso al gobierno local se asumió desde una perspectiva colectiva, por una organización campesino-indígena, que expresamente se planteaba poner en manos campesinas e indígenas el poder y ejercerlo mediante un actor colectivo: la organización social.

Eso fue posible porque previamente se había desplegado un proceso de construcción del sujeto colectivo: la región norte, y ése se había planteado en su horizonte la lucha por el poder local en un proceso acumulativo de empoderamiento. El ámbito o el alcance de la escala autonómica dependieron menos de voluntades y más de las características de los sujetos colectivos que estaban en acción en la coyuntura concreta. La construcción de la RAN se sostuvo sobre un tejido denso que se había estado formando desde tres décadas atrás, alimentado por las luchas campesinas (desde los sesenta hasta los noventa) contra las fincas y por la conquista de tierras ejidales (González y Quintanar, 1999).

Para entonces la demanda por el acceso al gobierno local, se entendía como autogobierno indígena y se aspiraba a que las autoridades municipales fueran indígenas: la política se había etnizado. Al haber obtenido el ayuntamiento en sus manos, ocho

municipes agrupados en la RAN comenzaron a dar materialidad a la nueva identidad político-regional que construían. Como gobiernos locales pugnaron ante el Congreso local para dotar de nuevas competencias a los municipios e intentaron el reconocimiento legal de un nuevo piso de gobierno regional. Por desafiar las reglas, con frecuencia los concejos municipales fueron hostigados, tanto por el gobierno que los sometía a constantes auditorias, impidiendo que los fondos públicos se ejecutaran de manera regional. El mensaje era claro, la única opción de organización político-territorial posible era la municipal, la única opción que se ofrecía era el municipio libre, con presidente, síndico y regidores; y la única vía para acceder y dar legitimidad a un gobierno local era el sistema electoral procedimental, mediante los partidos políticos y no las asambleas.

Durante la década 1994-2004 la democracia electoral mejoró en credibilidad y la competencia electoral hizo posible que los indígenas se mantuvieran como gobierno local en sus municipios. Pero, para ello se les obligó a deponer las banderas de la autonomía y de la construcción de una opción política de gobierno local alternativa a través de los partidos políticos. El requisito que se les exigió fue incorporarse al sistema político mexicano, que también se vio en la necesidad de democratizarse al aceptar el pluralismo político y cultural dentro de sus instituciones. Se les exigió que sus luchas políticas y aspiraciones de poder se canalizaran mediante las reglas del procedimiento electoral nacional y que aceptaran la institucionalidad del Estado.

Después del año 2004 los esfuerzos de creación de comunidades, municipios y regiones autónomas fueron progresivamente abandonados por las bases y los líderes de las organizaciones campesino-indígenas autonomistas. El gobierno federal y el estado acepta y tiene un único interlocutor en materia de autonomía y remunicipalización: al EZLN. Para el resto de las organizaciones el trato es clientelar y asistencialista, lo que ha dado lugar a que el concepto de autonomía y de las luchas autonómicas en lo general haya quedado únicamente identificado con “la autonomía del EZLN”.

Así lo han capitalizado los zapatistas y también éste es el imaginario predominante entre la población: la autonomía dejó de ser concebido como el reconocimiento de derechos de libre determinación y autonomía para todos los pueblos indígenas de México, por el que se luchó desde la década de los ochenta y noventa. En el imaginario popular se instaló un diseño de autonomía como resistencia (Mora, 2010) que es la que practican los zapatistas en sus municipios autónomos. Mientras tanto los derechos conquistados en el

artículo segundo constitucional, han sido ignorados por el gobierno, ante la falta de un sujeto que los reclame y los haga valer.

### **Momento 6.- Declaratoria de municipios rebeldes zapatistas**

**(9-19 de diciembre de 1994)**

La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación (EZLN) el primero de enero de 1994, estuvo cargada de un gran simbolismo. Grupos de zapatistas (en aquel año, pequeños en número) tomaron los edificios edilicios de cinco municipios: San Cristóbal de Las Casas, Altamirano, Ocosingo, San Cristóbal y Chanal. Fue su debut público para dar a conocer la declaratoria de guerra contra el gobierno federal mexicano. La toma de los edificios municipales no era un punto más en un mapa de una travesía, sino que eran los objetivos político-militares más importantes de los insurgentes; aunque no fue discursivamente argumentado. Un año después volverían al municipio en la acción militar rompiendo el cerco, creando municipios rebeldes.

Al momento del ataque a las cabeceras, los insurgentes tomaron los edificios municipales y se posesionaron tanto de los espacios edilicios formales, como de los del poder local no formal, como eran las oficinas del PRI o las asociaciones ganaderas, como ocurrió en Ocosingo. Al posesionarse de ellas, los edificios fueron derribados a golpe de marro, incendiado y destruido su mobiliario. En algunos lugares, los milicianos retuvieron a funcionarios de gobierno local y los tomaron como rehenes.

De la lectura de la información periodística de la época se puede observar la presencia de un patrón de cómo operaban. Primero realizaban la ocupación militar de la cabecera municipal, luego procedían a la apropiación del edificio municipal expulsando a los trabajadores; después se daba la retención o secuestro de autoridades de alto rango<sup>175</sup>, así como la destrucción, saqueo y quema del mobiliario y, finalmente, la apropiación del edificio como barricada. Por último, la retirada.

Sin embargo, los zapatistas no sólo atacaron municipios gobernados por mestizos, ladinos, finqueros y rancheros; sino también se fueron en contra de los edificios municipales de Huixtán, Oxchuc y Chanal de la región Altos; municipios todos ellos

---

<sup>175</sup> “Plagia el EZLN al ex gobernador de Chiapas Absalón Castellanos”, La Jornada, 3 de enero de 1994.

governados por autoridades indígenas (vecinos los tres, por cierto). En lo general los indígenas gobernando municipios indígenas eran percibidos por los zapatistas como parte del mal gobierno y eran vistos como adversarios políticos y militares, en el terreno. La expresión de “contrainsurgencia” fue usado regularmente para identificar a los indígenas que los combatían en la inmediatez. Años después cuando el EZLN se retira de la intención de diálogo con el gobierno (2001), volverá a su posición radical de identificar como “mal gobierno” a los actores políticos indígenas vinculados con partidos políticos (Pérez Ruiz, 2006).

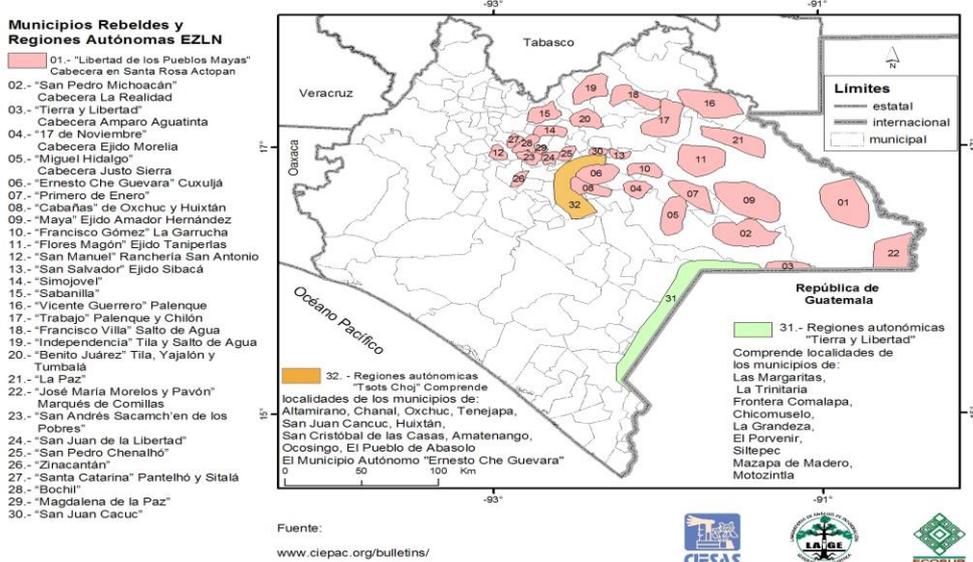
Después de su fugaz aparición en enero de 1994 y su retorno a la selva, el EZLN olvidó momentáneamente al municipio como referente de lucha. Fue un momento de reacomodo interno en donde sus bases crecieron en número al sumar campesinos que habían realizado ocupaciones de tierras, y que buscaban al ejército rebelde para la protección de esas tierras tomadas. Muchos de esos nuevos adherentes ya no estaban en la selva o en los lugares en donde el EZLN había tenido su nicho de gestación y su primer ciclo de crecimiento, desde el 17 de noviembre de 1983 fecha de su fundación, hasta el primero de enero fecha de su irrupción.

Las nuevas bases de apoyo se extendían en distintos municipios de la entidad. Para llegar hasta allí y hacer visible su expansión, el EZLN desplegó la “Campaña Paz con Justicia y Dignidad para los Pueblos Indios” y la estrategia “rompiendo el cerco”, entre el 9 y el 19 de diciembre de 1994, para expandir su presencia hacia esos nuevos territorios (Palma, 1998).

Los “municipios rebeldes” se asumían como la base social y territorial que daría legitimidad al periodista Amado Avendaño que se instauró como “gobernador en rebeldía”. Este nombramiento se hizo en abierta alianza entre zapatistas y la dirigencia del PRD, el PRI nombró a Eduardo Robledo Rincón como su candidato el 2 de mayo; en respuesta, el 15 de mayo Cuauhtémoc Cárdenas se reunió en la selva con el Subcomandante Marcos y allí se comprometió a hacer suyas las demandas del EZLN. Y es bajo ese pacto que el 21 de mayo el PRD nombró a Avendaño como su candidato, que luego del triunfo del PRI y de Robledo Rincón, Avendaño fue proclamado como “gobernador en rebeldía”. Estas alianzas entre el EZLN y el PRD serían sin embargo de corta duración.

Con la acción militar “rompiendo el cerco” era la primera vez que el EZLN territorializaba la rebeldía al irrumpir en 38 municipios que declaró “territorios rebeldes”. Esta acción militar se realizó mediante la declaratoria de emergentes demarcaciones territoriales que admitían su adscripción al mando de la Comandancia General del EZLN y que declaraban, al mismo tiempo, su negativa a admitir la jurisdicción de las autoridades constitucionalmente electas. Al hacerlo, nombraron a sus autoridades propias y constituyeron sus “concejos municipales rebeldes”, reconociendo al mismo tiempo al señor Avendaño como su “gobernador en rebeldía”.

Mapa 5. Municipios rebeldes y regiones autónomas del EZLN, 1994.



Elaboró CIESAS, 2005

Con la acción militar “rompiendo el cerco” se enviaba señales que indicaban que el EZLN había logrado, durante 1994 expandirse desde la Selva a 33 municipios (el número es variable, entre 30 y 38) situados en distintas regiones indígenas de la entidad (López y Rebolledo, 1998). Esas acciones no pueden explicarse sin el contexto de la negociación-confrontación EZLN-Gobierno federal, ya que el avance zapatista sobre esa zona tuvo una lógica también militar frente a los movimientos previos del ejército mexicano. Lo cual, además, estaba asociado con la necesidad urgente en esos momentos de sentar las bases y los principios (se estaban construyendo) para una posible negociación. Y, en ese contexto argumentaba el gobierno, el EZLN no podía exigir en una mesa de negociación

lo que no había logrado conquistar por las armas y en el terreno. De allí el interés del EZLN por hacer evidente su músculo militar y controlar, y recuperar, un territorio que había estado en disputa con el ejército mexicano. Además cabe decir que en esa fecha el EZLN luchaba todavía porque hubiera una intermediación internacional (y no nacional como lo proponía e impuso el gobierno federal) para la negociación y resolver el conflicto. Y, para ello, según la legislación internacional, el EZLN requería cumplir con el perfil de ser un ejército y tener un territorio bajo su control, con un gobierno propio (Pérez Ruiz, 2005).

Este proceso no fue sin embargo sencillo. Una nota publicada por el periodista Herman Bellinghausen hace una reseña testimonial sobre el primer “gobierno municipal rebelde”, del ejido Guadalupe Tepeyac del municipio de Las Margaritas y que era renombrado como “Municipio Rebelde San Pedro Michoacán”. Esta resignificación del espacio era una clara disputa con la espacialidad estatal, y también al nombrar a sus propias autoridades estaban desafiando y renombrando a la organización del Estado. La reseña refiere que fue el Comandante Tacho el encargado de instaurar al nuevo consejo municipal rebelde, integrado por ocho personas:

El día de hoy, tomando en cuenta lo dicho en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, que ordenaba a las tropas zapatistas proteger «en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas», y en cumplimiento a lo señalado en la Ley de Derechos y Obligaciones de los Pueblos en Lucha, del conjunto de leyes revolucionarias zapatistas de 1993, que en su artículo primero a la letra dice:

Los pueblos en lucha contra el gobierno opresor y los grandes explotadores nacionales y extranjeros, sin importar su filiación política, credo religioso, raza o color, tendrán derecho a elegir, libre y democráticamente, a sus autoridades de cualquier clase que consideren conveniente y a exigir que sean respetadas (Bellinghausen, 1994).<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Bellinghausen, Hermann, 1994, “Creación del Municipio Zapatista San Pedro de Michoacán”. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_12.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_12.htm). Consultado en agosto de 2011.

La instauración de los gobiernos en resistencia se inscribía en un movimiento más amplio de desobediencia civil que lideraba el periodista Amado Avendaño “Gobernador en Rebeldía”; otras declaraciones de rebeldía se expandieron en el estado, como la toma de edificios municipales.

Las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), como parte del CEOIC, también formaban parte del movimiento que encabezaba Amado Avendaño y se sumaron a la resistencia; pero no lo hicieron replicando las acciones de “desobediencia civil” a las que convocaba el EZLN, sino en la perspectiva autonómica, proponiendo una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en donde la autonomía se reclamaba como un derecho y como una propuesta de refundación del Estado, que lo modificara. Este episodio fue registrado por Enrique Semo (12996:s/p) de la siguiente manera:

El 21 de agosto de 1994, Chiapas tuvo probablemente las primeras elecciones en las cuales el pueblo pudo intervenir. Según los datos oficiales, el candidato del PRI, Eduardo Robledo, sacó el 54% de los votos, Amado Avendaño el candidato del PRD recibió 34.9% y Cesáreo Hernández del PAN, alcanzó el 9.2% de los sufragios. Aun cuando se aceptaran esos resultados, el PRD multiplicó más de siete veces su votación de 1988 y el PRI recibió 17% menos votos que en ese año. Pero las ONG calificaron a Chiapas como el estado con mayor número de violaciones de la ley electoral: el candidato del PAN habló de un fraude mucho más sofisticado que en el pasado, y el PRD documentó una lista de irregularidades que abarcaban la inmensa mayoría de las casillas. Este tipo de elecciones no podían regresar la paz a Chiapas. El 3 de octubre, manifestantes tomaron municipalidades en cinco poblaciones. Algunos días más tarde, 25 000 indígenas participaron en un mitin de apoyo a Avendaño en San Cristóbal. En el mitin que siguió, un comunicado de la CEOIC declaró que nueve regiones del estado eran multiétnicas y sus ciudades eran autónomas. No pagarían impuestos al gobierno usurpador de Robledo y sólo reconocían a Avendaño. Durante varios meses reinó una incómoda dualidad de poderes que sólo desapareció con la renuncia de Robledo.

Es interesante recoger el extrañamiento de lo que el periodista Bellinghausen reseñaba sobre las declaratorias de “autonomías” que ocurrían en el estado y que el periodista las

escribe así, entre comillas; siendo –la autonomía- todavía un concepto, y un proceso, que les resultaba distante y ajeno a los zapatistas:

Con este inesperado acontecimiento [la creación del municipio rebelde] , el EZLN da un giro a los cambios municipales y regionales que, en distintas regiones del estado, y ahora bajo el manto del gobierno avendañista, se han estado efectuando, como es el caso de la ‘región autónoma’ (sic) del norte de Chiapas y la franja fronteriza, también ‘autónoma’ (sic), que se ha conformado en meses recientes, en la que ya era una fuerte movilización municipal que hasta ahora, y pese a las tensiones, se ha mantenido dentro de cauces pacíficos.

En otros contextos, como por ejemplo en el Las Margaritas se producirían entre cruzamientos entre las declaratorias de las autonomías rebeldes zapatistas y las autonomías indígenas de la sociedad civil que se impulsaban desde las organizaciones indígenas afiliadas al CEOIC y que al mismo tiempo hacían parte de la ANIPA. Como por ejemplo, las que el FIPI impulsaba en la región en donde, bases de apoyo zapatista y de las organizaciones sociales, se entrecruzaban. En algunos casos estas relaciones fueron constructivas, por ejemplo, FIPI y CIOAC, se articularon para constituir, junto con bases de apoyo del EZLN el “Municipio en Rebeldía Amparo Agua Tinta” (1994).

Un año después en 1995, se sumaron los ejidos contiguos de Nuevo Huixtán, Pacayal, Madero y Rizo de Oro. Entre 1995-1997 crecieron hacia Boca de Chajul y Nuevo Paraíso, además de incorporar ejidos de La Independencia, La Trinitaria y Comalapa. Al mismo tiempo que se resignificaban el territorio y el proyecto autonómico constituyendo el “Municipio Rebelde Autónomo Tierra y Libertad”.

Estas resignificaciones se producían en contextos de tensión, entre distanciamientos y acuerdos entre el EZLN y el CEOIC. Un momento de articulación fue el que dio lugar al pacto que firmaron el CEOIC, las RAP y las bases zapatistas de la región, en Paso Hondo, en el municipio de Comalapa, el 24 de febrero de 1997, con la adhesión de 66 comunidades. El acuerdo dio lugar a la “Declaración de la autonomía y la libre determinación” con el que se sumaban a constituir e integrar el “Municipio Rebelde y Autónomo Tierra y Libertad” (Rodríguez, 2003:331).

Desde 1995 hasta el año dos mil, el gobierno federal y del estado ofreció en reiteradas ocasiones reconocer estas demarcaciones rebeldes como nuevos municipios, pero los zapatistas siempre lo rechazaron, intuyendo, con razón, el carácter contrainsurgente del mismo. Pero, aún con el rechazo zapatista, la propuesta de remunicipalización quedó incorporado como un “punto de acuerdo” en la agenda del dialogo entre el EZLN y el gobierno, al firmar el primer documento con Manuel Camacho Solís. Este “acuerdo” no fue ratificado por el EZLN, por lo que el gobierno federal y del estado volvieron a insistir su incorporación en los nuevos acuerdos, esta vez en los llamados “Acuerdos de San Andrés”. Más adelante, algunos desprendimientos políticos e ideológicos de ejidos de esta región, alimentaron otros procesos de ejidos de la misma región que estaban en desacuerdo con las autonomías, que daría lugar, en 1999, al nuevo municipio Maravilla Tenejapa (Leyva y Rodríguez, 2007).

#### **Momento7.- La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar**

**(1996)**

Aunque los Acuerdos de San Andrés se firmaron entre el EZLN y el gobierno federal y el estado, y no obstante los alcances limitados de los mismos; sin embargo, dada la masiva participación de varias decenas de colectivos indígenas en el proceso de diálogo, ya fuera como acompañantes o como invitados del ejército rebelde, los Acuerdos de San Andrés fueron asumidos como un mandato. Muchas comunidades y pueblos retornaron a sus comunidades con la buena nueva de la autonomía. La formalidad de un acuerdo les hacía suponer la seriedad del mismo por lo que estos enfrentaron su retorno a sus comunidades con la certeza de que éste conduciría a la conquista de sus derechos y superar la situación de colonización y subordinación en la que habían históricamente vivido. Una forma concreta de colonización era la relación de colonialismo interno que vivían las comunidades que estaban subordinadas a las cabeceras mestizas. Por ese motivo, la remunicipalización fue asumida como una bandera de descolonización y hecho suya por los movimientos indígenas autonómicos más importantes del país como Guerrero, Michoacán y Veracruz, entre otros.

Después de los “Diálogos de Catedral” y de la oferta de Manuel Camacho Solís, el gobierno federal y del estado insistiría en ofrecer al EZLN la creación de nuevos municipios. La negativa de los rebeldes a aceptarla fue reiterada. De manera muy

temprana calificaron la propuesta gubernamental como una estrategia que buscaba nulificar sus propias formas de organización política, así como una respuesta de bajo perfil al reclamo autonómico. Pese al rechazo zapatista la oferta de remunicipalización fue llevada a las mesas de diálogo en San Andrés Larráinzar, quedando finalmente incorporado en los Acuerdos de febrero de 1996, que resultaron de la implementación de la primera mesa de negociación<sup>177</sup>.

En el documento “Compromisos para Chiapas del gobierno del estado, federal y el EZLN, de los “Acuerdos de San Andrés”, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento” (1996) se establece: “[...] Remunicipalización. Se promoverá la adecuación de la división municipal del estado de Chiapas, a través de una Comisión para la Reforma Municipal, integrada tal como se establece en el Capítulo II de este documento, denominado ‘Acciones y medidas’. El Ejecutivo se compromete a respaldar las resoluciones que adopte dicha Comisión, que presentará al Poder Legislativo, derogándose el actual acondicionamiento a la aprobación de la mitad de los Ayuntamientos. Esta propuesta implican la reforma del artículo 3º de la Constitución del estado de Chiapas” (Hernández y Vera, 1998:82).

Es importante llamar la atención sobre los significados contrapuestos que “la remunicipalización” adquirió en la coyuntura que se analiza. Mientras que para el EZLN significó una obligación como compromiso que ya no pudo evadir, con las consecuencias graves que en este documento se relatan; para las organizaciones indígenas autonómicas éste fue visto como un derecho que les era propio, por el que se asumió y luchó por ellos como he dado cuenta páginas arriba al documentar distintas luchas en los estados protagonistas de la municipalización. Recordemos que el EZLN involucró en sus mesas de negociación a un numeroso cuerpo de asesores tanto personas como organizaciones indígenas del país. Este carácter nacional se reflejó en los resultados de los acuerdos. Por eso en el llamado: “Documento 2. Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, allí “la remunicipalización” fue establecida

---

<sup>177</sup> La propuesta de instalación de las mesas de trabajo para el diálogo era: Mesa 1. Derechos y cultura indígena; Mesa 2. Democracia y Justicia; Mesa 3. Bienestar y desarrollo; Mesa 4. Conciliación en Chiapas; Mesa 5. Derechos de la mujer en Chiapas; Mesa 6. Cese de hostilidades. Acuerdo EZLN-gobierno. La primera mesa de trabajo se implementó en San Andrés Larráinzar y ya no hubo resultados de la segunda mesa porque ésta se concluyó después de la primera sesión, por “vicios en el procedimiento”, ya que el gobierno federal estaba implementando las mesas sin una intención de cumplimiento de los acuerdos.

como un compromiso del Estado para ser materializada en las entidades federativas, como una suerte de derecho nacional para todos los pueblos indígenas del país. Textualmente se dijo lo siguiente: “Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual debe basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.” (Hernández y Vera, 1998:69). Este derecho fue asumido por los pueblos indígenas de México, dando lugar a la lucha por la creación de nuevos municipios como materialización de los Acuerdos de San Andrés en las distintas entidades del país, como ha quedado el registro páginas arriba.

Sin embargo, los gobiernos, federal y del estado, fueron tomando distancia de los compromisos firmados, sobre todo de aquellos que implicaban reformas en el Estado y en la redistribución del poder tomando en cuenta la diversidad étnico-cultural. La parte gubernamental fue reduciendo el alcance de los Acuerdos firmados en San Andrés, limitándose a inversión para la infraestructura; actualización de políticas indigenistas (al crear una Secretaría de Atención a los Pueblos Indígenas (SEAPI) y el Centro de Lenguas y Cultura Indígena (CELALI); incremento en los fondos municipales y la creación de nuevos municipios bajo el diseño del municipio libre; entre otras políticas con un perfil multicultural (García, Leyva y Burguete, 1998). Con estas medidas “las soluciones” al conflicto armado se limitaron al estado, produciendo la “chiapanización” del conflicto armado. Estrategia reiterada del gobierno federal, que pugnaba por evitar su expansión más allá del conflicto armado.

Al mismo tiempo el gobierno federal y del estado, no tuvieron interés y no intentaron ofrecer respuestas en el marco del reconocimiento de la diversidad, por lo que en la entidad se careció de una política multicultural. En la perspectiva gubernamental, la remunicipalización no implicaba el reconocimiento de un nuevo tipo de municipio (como los municipios indígenas, los municipios autónomos o los municipios pluriétnicos, entre otros, que proponían las organizaciones indígenas autonómicas chiapanecas), sino que se limitaba únicamente la creación de nuevas jurisdicciones municipales en aquellos territorios en donde el conflicto armado había surgido.

De esta forma que al “aplicar” de manera unilateral los Acuerdos de San Andrés, como respuestas que buscaban únicamente la distensión, como por ejemplo la política de remunicipalización, los derechos indígenas reconocidos en los Acuerdos, fueron vaciados de sus contenidos autonómicos y de las propuestas más potentes del movimiento indígena

autonómico y del EZLN para una reestructuración de la reorganización político-territorial del Estado.

### **Momento 8.- La segunda remunicipalización fallida (1996)**

Aunque el documento llamado “los Acuerdos de San Andrés” se integra con casi cien cuartillas, los gobiernos federal y del estado hicieron caso omiso de todo lo demás y se fueron directamente a la política de creación de nuevos municipios, éste se convirtió en el centro de esfuerzos especiales desde el gobierno federal y del estado para su cumplimiento, pero sin reconocer los derechos autonómicos contenidos en ellos. Por ese interés, cinco meses después de su firma, éste fue el primer punto de que los gobiernos federal y del estado asumieron como prioritario para su pronta realización.

En el mes de junio de 1996, las cinco fracciones de la LIX Legislatura del Congreso Local aprobaron por unanimidad el Decreto que establecía el “Plan de Trabajo de la Comisión Especial para la Reforma Municipal, Redistribución y Remunicipalización en Chiapas”. En el Plan de Trabajo de la novel Comisión se destacaba la necesidad de convocar a los otros actores del proceso que eran, además de los partidos políticos representados en el Congreso Estatal, el gobierno del estado, los representantes del EZLN, de comunidades y municipios indígenas en la entidad para integrar dicha comisión, que se encargaría de su implementación<sup>178</sup>.

Para ello promovieron, en algunos casos, la creación de “comités para la remunicipalización”. Tal fue el caso del que fue constituido rápidamente, en el mes de julio en el ejido Maravilla Tenejapa, en el municipio de Las Margaritas. Aunque el EZLN fue invitado, declinó participar; lo mismo hicieron los adherentes zapatistas que anunciaron que no asistirían. Un diputado de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) declaró en esos mismos días que los habitantes de Guadalupe Tepeyac se negaban a separarse del municipio de Las Margaritas (Lescieur, 1998). Había razón en ello, hubo denuncias de que los operadores políticos gubernamentales estaban impulsando municipios y cabeceras en regiones de probada militancia PRÍsta, como el caso de Maravilla Tenejapa que se le localizaba próxima a la cabecera de lo que sería el municipio autónomo zapatista “Tierra y Libertad”. El gobierno ofrecía nuevos municipios

---

<sup>178</sup> “Aprueba Congreso decreto para remunicipalizar Chiapas”, Cuarto Poder, 12 junio 1996.

pero subordinando a la militancia zapatista a las cabeceras municipales con mayoría política del PRI.

El gobierno tenía prisa para avanzar en la creación de las nuevas demarcaciones municipales. Para poder dar pasos adelante comenzó el proceso remunicipalizador sobre camino blando: restituyendo los poderes municipales a municipios que habían perdido el rango y cuya restitución gozaba de consenso entre la población local. Es decir eran demandas que no estaban politizadas. La oferta de esa municipalización se publicitaba como una muestra de “la buena voluntad” gubernamental y de una pretendida inocencia de la política de municipalización. Por ese motivo en esta etapa, la primera (y única) acción comenzó con “habilitar” los poderes municipales a Francisco León, en la zona Norte del estado, que había sido desaparecido por la erupción del volcán Chichonal en la década de los ochenta. Este Decreto a favor de Francisco León, emitido por el gobernador Julio César Ruiz Ferro, no fue apoyado por los partidos políticos de oposición dentro del Congreso, quienes advirtieron que la política de remunicipalización no sólo estaba adquiriendo un matiz contrainsurgente sino además de propaganda política a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Este primer paso municipalizador fue rechazado por el EZLN. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) que eran actores coadyuvantes en el proceso, se sumaron a la condena por considerar que la “rehabilitación” de Francisco León había sido una acción unilateral desde el gobierno que violentaba las reglas del diálogo.

Era una coyuntura compleja. Ante la falta de seriedad y compromiso de parte del gobierno federal y del estado, que no daban muestras de voluntad de cumplimiento de los Acuerdos, y de falta de voluntad en continuar en las mesas de diálogo, el 3 de septiembre de 1996 el EZLN declaró suspendido el Diálogo y presentó cinco condiciones mínimas para su reanudación: Las cinco condiciones mínimas para poder regresar a la mesa de negociación planteada por los rebeldes fueron: 1. Liberación de todos los presuntos zapatistas; 2. Comisión gubernamental con capacidad de decisión política y que respete a la delegación zapatista; 3. La instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación; 4. Propuestas serias y concretas por parte del gobierno para la negociación sobre el tema de Democracia y Justicia; 5. Fin al clima de persecución militar y policiaca contra las comunidades indígenas de Chiapas, así como la desaparición de los grupos paramilitares.

El EZLN tenía sobradas razones para tomar esa posición. Había señales suficientes que le estaban indicando que el gobierno federal estaba en desacuerdo y arrepentido de lo firmado en San Andrés, por lo que intentaría bloquear las reformas de fondo, impulsando las de forma, como resultaban ser, en ese momento, las de remunicipalización.

El contexto nacional, también estaba en contra. Para entonces los partidos políticos aliados del EZLN estaban más ocupados en sus propios asuntos. La reforma electoral de julio de 1996, tuvo la consecuencia de desviar el interés en los Acuerdos de San Andrés. Los partidos políticos tendrían su propia agenda, centrada en lo electoral. La reforma beneficiaba a los partidos políticos al poner el piso más parejo, ampliaba la posibilidad de elecciones competitivas; comprometió la imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE) y se judicializó por completo el contencioso electoral, suprimiendo la intervención del Congreso y del secretario de Gobernación en las elecciones, al mismo tiempo que se instituye al Tribunal Electoral del Poder Judicial, como máxima autoridad electoral. Chiapas fue perdiendo progresivamente, centralidad en la agenda nacional. Un balance sobre este momento de su impacto en el EZLN lo relata Pérez Ruiz (2006:50):

El efecto sobre el zapatismo (de la reforma electoral) fue inmediato, y aquellos aliados que estuvieron en el Foro Especial para la Reforma del Estado (sindicatos, partidos, dirigentes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión, etc.) que habían pactado con el EZLN apoyar su transformación en fuerza política legal y formar un Frente Amplio Opositor, se volcaron a la lucha electoral de 1997, en la que iba a ser electo el jefe de gobierno para el Distrito Federal y se iba a renovar el Congreso nacional. En la contienda por la representatividad y la legitimidad, el presidente Ernesto Zedillo –heredero de la declaración de guerra de los zapatistas cuando arribó al poder en diciembre de 1994- se anotó un triunfo y el EZLN se quedó solo...

El interés del gobierno federal y del estado era reducir el alcance de las propuestas zapatistas, rechazando todas aquellas de envergadura nacional, como por ejemplo el planteamiento zapatista de una nueva constitución. Por eso había prisa para echar a andar ya la “consulta” y avanzar rápido en los nuevos municipios. Pero, la iniciativa volvió a

fracasar ya que careció del apoyo de los partidos políticos de oposición en el Congreso local. Las impugnaciones del EZLN y su retiro de la mesa del diálogo aunado a la presión de los miembros de la CONAI y de la COCOPA, lograron detener las acciones de la mencionada Comisión que, después de su instalación no realizó ninguna de las actividades para las que había sido creada (Lescieur, 1998).

### **Momento 9.- Tercer intento frustrado de remunicipalización (1997)**

El abandono del EZLN de la mesa de diálogo por la falta de respuestas serías a los acuerdos ya firmados, profundizó el distanciamiento entre el EZLN y el gobierno federal. El 20 de diciembre de 1996 el presidente Ernesto Zedillo dio a conocer una contrapropuesta de reformas legales en materia de derechos y cultura indígena, que enviaría al Congreso de la Unión; en oposición a la que le había presentado la COCOPA. La contrapropuesta zedillista generó una reacción generalizada en la opinión pública nacional, lo que llevó a una discusión nacional colocando el tema de los derechos de los pueblos indígenas en los debates de la nación.

En esta coyuntura de reactivación del interés nacional por el conflicto chiapaneco, legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) promovieron un punto de acuerdo en el congreso federal para solicitar un mayor activismo legislativo de la cámara de diputados de Chiapas, para que trabajaran a favor de echar a andar lo pactado entre las partes y sacar a los Acuerdos de San Andrés del largo letargo al que habían sido sumidos. Frente a esta presión, los diputados locales de este partido acordaron la inmediata reactivación de los trabajos de la “Comisión Especial para la Reforma Municipal, Redistribución y Remunicipalización”, creada meses antes. Los diputados, convocaron a las partes en conflicto para que asistieran a una reunión el día 26 de febrero para el relanzamiento de la Comisión.

En esta ocasión se volvió a invitar al EZLN a que se incorporara a la agenda de la consulta que conduciría a la creación de nuevos municipios<sup>179</sup>. Aunque la oferta legislativa continuaba constreñida a los municipios de Las Margaritas y Ocosingo, sin embargo la propuesta había crecido a doce y no únicamente a tres que se propuso

---

<sup>179</sup> “Invita el Congreso de Chiapas al EZLN a consulta sobre nuevos municipios”, La Jornada, 25 febrero de 1997.

inicialmente. La agenda de consulta tenía programada visitas en el valle de Santo Domingo, Maravilla Tenejapa, zona Lacandona, Plan de Ayala, Valle de San Quintín, Zona del Valle, La Cañada de Las Tasas, Buenavista, zona centro de Ocosingo, Guadalupe Tepeyac, Valle de Santoton y San Antonio Los Altos, entre otras. Con ello se pretendía incluir territorios a donde se había expandido la membrecía de los rebeldes.

El EZLN no respondió a la convocatoria de la Gran Comisión, pero envió señales sobre su postura, respondiendo con la declaratoria de creación de sus propios municipios, a los que llamó “municipios autónomos rebeldes”. Esos mismos días los medios de comunicación informaron de la creación de un “nuevo municipio de los zapatistas”: el “Municipio Autónomo Rebelde Zapatista Tierra y Libertad” (MAREZ Tierra y Libertad), situado en colindancia con la delimitación que proponía el gobierno del estado para el nuevo municipio de Maravilla Tenejapa. El MAREZ que se integraría con 66 comunidades de los municipios constitucionales de Las Margaritas, La Independencia, Frontera Comalapa, Bella Vista y Amatenango de la Frontera. Con ello, el EZLN enviaba señales que rechazaban la remunicipalización gubernamental que promovían los legisladores y procedería a instituir los propios, reinventando los antiguos municipios rebeldes que había creado en diciembre de 1994, e instituyendo nuevos en las regiones a donde se había expandido.

El repudio a la nueva intentona de la remunicipalización que impulsaban “los diputados” (sin distinción política, desde la posición del EZLN), se produjo en cascada entre los miembros y simpatizantes zapatistas. Los primeros en pronunciarse fueron los regidores plurinominales del PRD en Las Margaritas quienes a través de un comunicado de prensa dieron a conocer su negativa a participar en las reuniones de consulta para la remunicipalización sumándose al rechazo zapatista.

Pese a estos reclamos, la Comisión decidió continuar sus tareas, aún con la ausencia del EZLN, lo que violentaba los Acuerdos de San Andrés, ya que éstos expresamente señalaban la obligatoriedad del diálogo entre las partes. Durante marzo y abril de 1997, la agenda de la Comisión estuvo cargada, celebrando nutridas reuniones en las cabeceras municipales de Ocosingo y Las Margaritas, y en las localidades propuestas para la remunicipalización. En el ejido Santo Domingo se presentaron 16 ejidos; mientras en Maravilla Tenejapa 34 ejidos se apuntaron a la remunicipalización, y 20 en Benemérito de Las Américas.

Pero las consultas se realizaron en un contexto de confrontaciones. En algunos lugares los zapatistas salieron a defender sus territorialidades autónomas. El día 23 de marzo, al realizar una consulta regional, en la que participaban aproximadamente 800 personas congregadas en el poblado de Maravilla Tenejapa, en el municipio de Las Margaritas, unos tres mil zapatistas irrumpieron cubiertos los rostros con pasamontañas y paliacates.

En el acto leyeron un documento emitido desde el MAREZ Tierra y Libertad, en el que manifestaban su rechazo a la consulta y en lo general a la política de remunicipalización. Al oponerse a la consulta, argumentaban que dicha Comisión estaba “disfrazada y politizada con las organizaciones sociales, orquestadas por el aparato gubernamental”<sup>180</sup>. Sobre esta reunión: “Desde su primera visita al poblado de Maravilla Tenejapa, la Comisión de Remunicipalización fue repudiada por cientos de asistentes, quienes mostraron su rechazo a la propuesta gubernamental y su apoyo al municipio autónomo Tierra y Libertad. La reunión pareció salirse momentáneamente de las manos de los organizadores sobre todo cuando el contingente zapatista marchó alrededor de la cancha deportiva con pancartas en contra de los gobiernistas.” (Leyva y Rodríguez, 2007:198).

Igual cosa ocurrió en el ejido El Edén del municipio de Las Margaritas. La asamblea de consulta devino en enfrentamiento entre “simpatizantes del PRI” y unos 600 zapatistas. Mientras los primeros daban su aprobación a la remunicipalización, los segundos la rechazaban argumentando que tales acciones eran innecesarias ya que ellos, ya contaban con su propio municipio autónomo denominado San Pedro Michoacán, rechazando lo que llamaban “municipios impuestos” (Lescieur, 1998). La asamblea concluyó con un enfrentamiento y diez personas heridas.

En este contexto, la CONAI emitió un comunicado condenando estos hechos, al tiempo que reprobaba las acciones de la comisión legislativa solicitando al Congreso local se suspendieran los trabajos de la Comisión, en tanto no hubiera acuerdo con el EZLN<sup>181</sup>. El presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado emitió un boletín, en el que

---

<sup>180</sup> “Supuestos zapatistas obstruyen consulta, irrumpen unos tres mil en Las Margaritas.” Cuarto Poder, 24 de marzo, 1997.

<sup>181</sup> “La Conai pide se suspendan los trabajos de la comisión en tanto no haya un acuerdo con el EZLN”, La Jornada, 23 de abril de 1997.

señalaba enfáticamente que se continuarían con las consultas “como es voluntad soberana del órgano legislativo”, independientemente de las protestas zapatistas<sup>182</sup>.

Para lograr mayor apoyo en las regiones, la Comisión de remunicipalización desplegó una intensa campaña de convocatorias por la radio, traducidos en tojolabal, tseltal y tsotsil, invitando a los rebeldes a sumarse a la remunicipalización y una gran campaña mediática de impacto nacional e internacional. Poco a poco el número de solicitantes en las regiones del conflicto fue creciendo; pero ésta no era la demanda esperada, ya que quienes se presentaban no llevaban la representación zapatista, sino que eran sus opositores y/o disidentes.

Los diputados de los partidos de oposición, sobre todo los del PRD, que habían alentado la reactivación de la Comisión de la Remunicipalización, se encontraban desconcertados. Conforme el tiempo avanzaba, las posiciones de los actores políticos sobre la remunicipalización se dividía y los ánimos se polarizaban. En el PRD se expresaban dos voces. Por un lado la del coordinador de la fracción parlamentaria que – de acuerdo con notas publicadas en la prensa- consideraba que el programa remunicipalizador debería de continuar y coincidía con otros diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que la presencia de los zapatistas era prescindible y que la remunicipalización podía realizarse sin ellos<sup>183</sup>.

Mientras que otros legisladores, como el diputado tsotsil Marcelino Gómez Nuñez (PRD) que formaba parte de la directiva de la organización “Regiones Autónomas Pluriétnicas” (RAP), se posicionó en contrario al líder de bancada y anunció su retiro de la “Comisión Especial para la Reforma Municipal, Redistribución y Remunicipalización”, hasta que ésta no obtuviera una respuesta formal del Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del EZLN respecto al reconocimiento de sus municipios autónomos.

La Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), por su parte, también rechazó las acciones de la Comisión porque consideraba que existían “deficiencias” en el procedimiento seguido y aseguraba que el Congreso no había respetado el circuito de negociación legalmente reconocido, que era “comunicación, diálogo y negociación entre

---

<sup>182</sup> “La redistribución en Chiapas seguirá, advierte el líder del Congreso estatal”, La Jornada, 21 de abril de 1997.

<sup>183</sup> “Prescindible la participación del EZLN en la remunicipalización”, Cuarto Poder, 27 de marzo de 1997.

las partes”<sup>184</sup>. Para el mes de mayo, la postura del EZLN ya estaba definida: no a la remunicipalización impulsada por el poder legislativo; sí al establecimiento de municipios autónomos de facto.

En el terreno intentó impedir las consultas en donde éstas estuvieran programadas, comenzando la defensa de sus territorialidades autónomas en donde se realizarían las consultas<sup>185</sup>. También lanzó una fuerte campaña mediática para reforzar en la opinión pública nacional e internacional la certeza que los municipios que la remunicipalización que los Acuerdos de San Andrés mandataban crear, ya habían sido constituidos por la acción zapatista. Y que lo único que se requería era su legalización como tales. Por lo que, denunciaban, la Cámara de Diputados estaba violentando los Acuerdos.

Esta situación volvió a dividir al Congreso Local. Los diputados del PRI, rechazaban lo que llamaban las “tácticas dilatorias del EZLN” y urgían en continuar con el proceso de consulta. El PRD y el Partido del Trabajo (PT) por su parte demandaban suspender las consultas y proceder al reconocimiento de los municipios autónomos zapatistas, mientras que los legisladores del PRI rechazaban tales municipios, porque consideraban que éstos eran resultado de decisiones unilaterales de parte del EZLN.

Ante la gravedad de los acontecimientos y del incremento de las tensiones en la zona de conflicto (porque era evidente que la Comisión para la remunicipalización comenzaba a ingresar a territorios zapatistas sin el permiso y/o acuerdo del EZLN) la COCOPA intervino. Un diputado miembro de esta instancia de coadyuvancia fue vocero del sentir zapatista. El EZLN, dijo el miembro de la COCOPA, se sentía amenazado por la remunicipalización. El subcomandante Marcos había señalado que el gobierno pretendía desestabilizar a los 38 municipios zapatistas con su programa de remunicipalización. La COCOPA pidió, otra vez, que la remunicipalización se detuviera (Lescieur, 1998).

Para el segundo semestre de 1997 la demanda comienza a ir más allá de la oferta gubernamental, y el Congreso Local se siente rebasado en su mandato, constreñido a solo dos municipios: Ocosingo y Las Margaritas. O al menos este fue el argumento que el

---

<sup>184</sup> “Hay deficiencias en el proceso de redistribución, señala la CONAI al Congreso local”, La Jornada, 18 de abril 1997.

<sup>185</sup> “Nuevo bloqueo zapatista a consulta de redistribución en Ocosingo”, La Jornada, 8 de mayo de 1997.

Congreso comenzó a dar frente a la avalancha de peticiones que provenían de comunidades y organizaciones del más diverso signo, en distintas regiones de la entidad.

En agosto de 1997 un diputado del Partido Acción Nacional (PAN), miembro de la agonizante Comisión para la remunicipalización, declaró que la propuesta de crear el nuevo municipio de Puerto Madero, en Tapachula, que reclamaba el Frente Amplio de Organizaciones para la Liberación Nacional (FAOLN) “carecía de fundamento” además que “...esta Comisión está para atender la remunicipalización de los municipios de Ocosingo y Las Margaritas”, señaló el legislador<sup>186</sup>. En esta ocasión, una vez más, no hubo convergencia entre la oferta y la demanda de la remunicipalización; lo que impidió, de nuevo, que ésa se concretara.

Finalmente, los partidos de oposición renunciaron a la Comisión, y ésta continuó actuando con los miembros del PRI; pero sería por corto tiempo. Diputados del PAN y del PRD denunciaron poca transparencia en la agenda de la remunicipalización y demandaron detener las consultas porque éstas estaban adquiriendo tintes partidarios, ya que los tiempos electorales los habían alcanzado. El PRD demandó la suspensión de las consultas hasta después de las elecciones federales del mes de julio de 1997<sup>187</sup>. Finalmente, la Comisión cesó sus funciones.

## **Momento 10.- Declaratorias de Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas**

### **(MAREZ)**

La organización de la autonomía zapatista en el terreno, fue constituyéndose sobre la base de la instauración de “gobiernos paralelos” que rechazaban la institucionalidad estatal. En 1996, después de los Acuerdos de San Andrés las bases civiles del EZLN desplegaron una estrategia para refundar los primeros “municipios rebeldes” que habían creado en diciembre de 1994; en este acto de refundación ya no sólo le llamaron “rebeldes” sino también “autónomos”. Así surge una treintena de “Municipios Rebeldes Autónomos”; algunos de los cuales se articularon para constituir “regiones autónomas” (Lomelí, 1999:257). Los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), se construyeron

---

<sup>186</sup> “Sin fundamentos la petición de remunicipalizar Puerto Madero”, Cuarto Poder, 21 agosto, 1997.

<sup>187</sup> “Propone PRD suspender consulta”, Cuarto Poder, 9 de mayo de 1997.

de manera diversa, ninguno era igual que el otro ya que cada cual surgía coherente con su contexto regional; no obstante existía un patrón de constitución en cuanto que todos ellos se identificaban como instituciones paralelas frente a las autoridades gubernamentales (de su propia comunidad), así como principios políticos generales, como por ejemplo el valor de la rebeldía permanente, que significaba el rechazo y la no negociación con las instituciones del Estado. La permanencia no siempre se sostuvo, dependiendo del contexto en el que se desarrollaban, siendo siempre vulnerables por la violencia, persecución y hostigamiento en el que construían sus instituciones de autogobierno autónomo.

Fue después de 1996 cuando los municipios rebeldes comenzaron a sumirse como municipios autónomos, pero lo hicieron de manera aislada. Y tal definición se produjo de manera contundente cuando la política de remunicipalización los alcanzó en 1998, recurriendo al planteamiento autonómico cuando les resultaba útil como una estrategia de protección de sus territorios. Al declararse como municipios autónomos las bases zapatistas estaban haciendo suyo los Acuerdos de San Andrés, que en materia de autonomía estableció:

La autonomía es la representación concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro de este marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y/o niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno más o pueblos indígenas conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.” (Hernández y Vera, 1998).

Respecto a las declaratorias de las autonomías de facto zapatista, algunas se realizan como una estrategia para contener la amenaza de la remunicipalización, este fue el caso del MAREZ Tierra y Libertad, que se declaró en 1998: "La creación de nuestro municipio Tierra y Libertad y la formación de nuestro concejo municipal es por nuestra decisión y

por nuestra fuerza, y nuestra decisión está respaldada por la Constitución y por los Acuerdos de San Andrés firmados por el gobierno federal y por el EZLN. Nuestros pueblos han tomado la decisión...”.<sup>188</sup>.

Con la instauración de los municipios autónomos el EZLN implementaba su propia interpretación de los Acuerdos y establecía su propia oferta de municipalización de su territorio controlado. Era una estrategia militar que expresamente señalaba su rechazo al proyecto estatal (pero también a las otras organizaciones indígenas con la que coexistía en esos territorios y que identificaba como “gobiernistas” o “contra insurgentes”) que le disputaban territorio, población, recursos y gobierno. El mensaje zapatista dirigido hacia el gobierno era: “ya no se molesten en crear otro municipio”. Un dossier de declaratorias de los municipios autónomos reporta el siguiente: “De parte de los pueblos zapatistas o del EZLN, ya no se molesten en crear otro municipio, porque aquí en esta zona ya existe un municipio, el municipio rebelde. Ojalá que ustedes mismos díganle a Zedillo, que así decimos nosotros los zapatistas. Díganle a Zedillo que si no cancela esta propuesta para la construcción de este municipio que está como imposición, nos está violando brutalmente el acuerdo firmado allá en San Andrés, por eso vamos a dejar a su cargo de Zedillo y a cuenta de él si ocurren muertes por este hecho.”<sup>189</sup>

La negativa zapatista a aceptar las políticas de remunicipalización y su rechazo a continuar una negociación que incumplía con lo firmado, como eran los Acuerdos de San Andrés, perfilaban claramente un espacio político de conflicto; lo que condujo a que Pedro Joaquín Codwell, a la sazón Coordinador de la Delegación del Gobierno Federal para la paz en Chiapas declarara, respecto a la resonancia nacional que tuvo la creación

---

<sup>188</sup> “Comunicado de prensa. Municipio Autónomo Tierra y Libertad” abril, 1998. Documento tomado de la página web de internet. Enlace Civil.

<sup>189</sup> Frente a la Remunicipalización las comunidades y municipios autónomos y rebeldes se manifestaron a través de cartas, que sirvieron de insumo para elaborar una publicación “Fuerte es su corazón. Los municipios rebeldes zapatistas”, publicado por el Frente Zapatista de Liberación Nacional (julio 1998). Algunas de estas cartas provinieron de: Comunicado de la agencia auxiliar municipal, Nuevo Centro de Población Moisés Gandhi, 29 de enero de 1998; Comunicado de San Pedro Chenalhó, municipio autónomo de los Altos, 16 de febrero de 1998; Carta de los representantes del Municipio autónomo de San Andrés Sacamch'en, 18 de febrero, 1998; Comunicado de Domingo Pérez Paciencia, Presidente del concejo municipal autónomo de Polhó y los denunciantes de Naranjatic Alto, 26 de marzo, 1998; Palabras de las bases de apoyo zapatistas, El Edén, municipio San Pedro de Michoacán, abril 1997; Carta de los habitantes del municipio autónomo de Francisco Gómez, abril de 1988; Palabras del concejo autónomo de Polhó, en el municipio de Chenalhó, 13 de abril de 1998; Diego Pérez López, síndico del municipio autónomo de San Andrés Sacamch'en, 14 de abril de 1998, entrevista con Reuters. Frente Zapatista de Liberación Nacional (julio 2008), Fuerte es su corazón. Los municipios rebeldes zapatistas. Disponible en: <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/corazon.htm>. Consultado en octubre de 2012.

del municipio Ernesto Che Guevara, lo siguiente: “Lo que están haciendo los zapatistas en las últimas semanas es ir declarando municipios autónomos de facto, en virtud de que no ha avanzado la reforma constitucional”<sup>190</sup>.

### **Momento 11.- Disputas en el territorio entre “la autonomía civil” y “la autonomía militar zapatista” (1997-1998).**

En el curso del año 1994 el EZLN y el bloque de organizaciones sociales que le acompañaba realizaron diversas acciones conjuntas. El 9 de diciembre de 1994 diez días antes de la acción militar zapatista “rompiendo el cerco”, el CEOIC declaró el desconocimiento al gobierno de Eduardo Robledo Rincón y proclamó la instauración del “Gobierno de Transición del Estado Libre y Soberano de Chiapas”, actuando en conjunto con el EZLN. Pero esta alianza tuvo corta duración. Al instituir los municipios rebeldes el EZLN desplegó una estrategia de expansión territorializada para posicionarse en otras regiones distintas a la de la región Selva en donde había nacido, entrando en conflicto de interés con las organizaciones sociales allí existentes (Pérez Ruiz, 2005), algunas de estas organizaciones como las existentes en Ocosingo habían comenzado a construir sus procesos de autonomía civil desde antes que las que pretendía instaurar el zapatismo, después de 1996 (Burguete, 1998).

Las decisiones del EZLN de crecer sobre los territorios políticos de las organizaciones campesino-indígenas produjeron rupturas. En los primeros meses de 1994 era frecuente que los miembros de las organizaciones campesino-indígenas tuvieran doble y hasta triple militancia (podían ser miembros de una organización social, de un partido político, y del EZLN). Pero, ya no sería así a partir de 1995; y para 1996 la posición zapatista ya era definitiva: el EZLN exigía su exclusiva membresía.

En este escenario algunos de los miembros de las organizaciones sociales que sentían ocupados sus espacios históricos de lucha (algunos con más de veinte años, como la Asociación Rural Colectiva, ARIC o la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, CIOAC) confrontó a las bases zapatistas. Después de 1995 el principal terreno de conflicto era entre grupos opositores en los territorios indígenas, profundizado

---

<sup>190</sup> “Aumentará la inconformidad y discordia por la creación de municipios ‘zapatistas’: Coldwell”, Diario Cuarto Poder, 3 de octubre de 1997.

por un acentuado faccionalismo, lo que dio lugar a oleadas de desplazados (Cruz, 2014). Una nota periodística recogió esta confrontación: “Militantes del EZLN se enfrentaron ayer con 11 familias priístas del ejido Monte Azul, municipio de Ocosingo, considerado dentro del municipio autónomo de Taniperlas; luego que éstas se negaran a incorporarse a las filas del EZLN, con saldo de una persona muerta a machetazos y 2 heridos, denunció Sebastián Sánchez Morales y Sebastián Pérez Aguilar. Cabe recalcar que el EZLN ha amenazado a las familias priístas ya que éstas son minorías y es también este lugar donde se creó el municipio autónomo Ricardo Flores Magón”<sup>191</sup>. Esta conflictividad fue escalando cuando algunos grupos se armaron y fueron llamados “paramilitares”. En este contexto se daría la masacre de Acteal de 1997 (Gutiérrez, 2004).

Las tensiones entre los zapatistas y las organizaciones indígenas y campesinas se manifestaron de manera expresa cuando los rebeldes pasaron a la fase defensiva como resultado de la acción militar que el gobierno mexicano realizó el 8 de febrero de 1995, cuando éste intentó aprehender al Subcomandante Insurgente Marcos, en respuesta a la acción militar zapatista “rompiendo el cerco”, realizada dos meses antes. En ese escenario la disputa territorial entre el EZLN y otros actores locales aumentó.

Desconfiado por “las traiciones” que habían revelado la identidad del Subcomandante Marcos y su lugar de residencia en la Selva, (por lo que el principal líder de la guerrilla estuvo a punto de ser apresado) el EZLN procedió a blindar su membrecía. La lógica político-militar se instaló en su territorio de influencia, exigió militancia exclusiva y reconocimiento de su jurisdicción militar; a lo que no todos los actores civiles de las organizaciones estuvieron dispuestos. Esta presión del EZLN por expandirse en el territorio se mantuvo en distintos esfuerzos, por ejemplo al crearse las Juntas de Buen Gobierno Zapatista (JBG) (2003). Como lo ha observado Marco Estrada (2006:53), estas figuras, tanto los MAREZ, como los JBG se inscribían en una lógica militar “...en realidad es la puesta en práctica de los planes revolucionarios del EZLN en la década de los ochenta, en los que, siguiendo el ejemplo de las guerrillas centroamericanas, se pensaba organizar una suerte de ‘gobierno revolucionario’ en las ‘zonas liberadas’ durante el avance guerrillero hacia la toma del Estado...”

Hubo además desavenencias entre el EZLN por diferencias entre lo que cada uno entendía por la política y lo político y por el concepto de autonomía, claramente entraban

---

<sup>191</sup> “Zapatistas se enfrentaron con priístas en Monte Azul”, Diario Cuarto Poder, 11 de julio, 1998.

en confrontación dos modelos de autonomía: la autonomía militar zapatista y las autonomías civiles, esto es de las organizaciones campesino-indígenas.

Las organizaciones sociales militaban, la mayoría de ellas en partidos políticos particularmente en el PRD y participaban en procesos electorales. Esta posición era rechazada por el EZLN satanizando a los dirigentes acusándolos de “gobiernistas” y “rajados” (Cruz, 2014). Además los zapatistas no admitieron reconocer a los líderes de esas organizaciones como dirigentes históricos en los territorios a los que se expandía, y por el contrario los rechazó cuestionando sus formas de liderazgo (Pérez Ruiz, 2005).

Otro motivo de confrontación fue por la aceptación que algunos pueblos y organizaciones a la oferta de remunicipalización del gobernador Roberto Albores que era vista como una conquista y una materialización de su derecho al autogobierno. Organizaciones campesino-indígenas adheridas a la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEDPCH) en particular las que eran miembros la organización “Regiones Autónomas Pluriétnicas”, y ésta a su vez de la ANIPA, se manifestaron a favor de elevar sus comunidades a rango municipal, sumándose en esta aspiración a otras organizaciones indígenas de Michoacán y Guerrero, que desplegaban esta misma estrategia dentro del Movimiento Indígena Autónomo; manteniendo una posición a favor de la remunicipalización como un camino para favorecer la materialización del derecho a la libre determinación, a través de la creación de municipios indígenas autónomos.

Esta opción política fue interpretada por el EZLN como un guiño de entendimiento con el gobierno y sus prácticas contra insurgentes, por lo que a partir de aquí inicia un camino de confrontación y distanciamiento sin retorno entre el EZLN con las organizaciones sociales campesino-indígenas, con las que compartían territorios, pero significados de manera diferenciada. Lo que a la larga conduciría a la ruptura del EZLN con estas organizaciones con las que había establecido alianzas durante 1994-1995.

De la misma manera a algunos pueblos de origen colonial y decimonónico les preocupaba la falta de sensibilidad de la comandancia del EZLN cuando éste preligió los criterios militares por encima de sus derechos ancestrales. Este es el caso del viejo pueblo colonial San Martín Teultepec que luego, durante el siglo XX sería renombrado como San Martín Abasolo (Calnek, 1970).

Este pueblo perdió el rango de municipio en 1921, no obstante ello, mantuvo (parcialmente) su estructura de gobierno como Pueblo y tenían su propio sistema de autoridades (su sistema de cargos), que había funcionado durante más de cincuenta años, reconocido (parcialmente) por el ayuntamiento de Ocosingo (Gómez Ramírez, 1999). Durante toda la segunda mitad del siglo XX estuvo demandando la restitución de sus poderes municipales y veía con simpatía la oferta gubernamental de remunicipalización, ya que era la oportunidad para recuperar su autogobierno.

Pese a esta tradición histórica del pueblo de Abasolo, el EZLN instauró el Municipio Autónomo Rebelde “Ernesto Che Guevara” y su cabecera Moisés Gandhi sobre la territorialidad del pueblo San Martín Teultepec. Esta decisión generó molestias entre los habitantes, quienes se sintieron violentados en su territorialidad ancestral. La base de la propuesta zapatista no era motivada por el reconocimiento de la territorialidad ancestral de la jurisdicción étnico-político-territorial del pueblo de San Martín, sino por el programa político-militar rebelde de expansión.

Estas tensiones en la disputa por significar la territorialidad fueron capitalizadas por los operadores gubernamentales. El gobernador interino Roberto Albores al implementar su política de remunicipalización (sobre la que abundaré líneas abajo) retomaría la propuesta de restitución de poderes municipales al pueblo de Abasolo. Esta oferta de reconocimiento polarizó a las dos propuestas de gobierno municipal en el territorio, polarizándose en dos facciones: entre las “gobiernistas” y las autónomas zapatistas.

El caso de Abasolo da cuenta de las limitaciones que tuvo el EZLN para poder incorporar dentro de su agenda a los pueblos que no se le reconocieron exclusiva membrecía, predominando desde los rebeldes la exigencia de lealtades militares. El zapatismo al privilegiar su proyecto militar no pudo sumar la demanda civil y menos aún las demandas de los pueblos que se asumían con derechos históricos sobre el territorio. En lo general el proyecto de ocupación militar rebelde sobre el territorio no permitía que otros proyectos políticos -y menos aún autonómicos- pudieran coexistir en el mismo espacio. El EZLN se abrogó como el único proyecto legítimo de autonomía, descalificando a las otras, desfondando, a la larga, cualquier otro proyecto autonómico. Al final se estableció un proyecto de autonomía militar sobre los proyectos autonómicos civiles.

Pese a estas diferencias, hubo momento en que las organizaciones sociales que rivalizaban en el territorio con el EZLN, lo apoyaron, protegiéndolo de los desalojos. Así por ejemplo, la ARIC-Independiente y la COAO, se opusieron a los desmantelamientos de los municipios autónomos zapatistas manifestando públicamente su adhesión con el EZLN (Hernández, 1999). Un diario local recogió lo siguiente: “Esta declaración fue hecha en el Ejido Emiliano Zapata, municipio autónomo Maya, a pocos metros de San Quintín, la ciudadela del ejército federal en la Selva Lacandona. Actos similares se han efectuado en La Selva, Altos y Norte. Desde cuándo es un delito luchar por los derechos humanos y en las comunidades indígenas se preguntó la COAO. Mientras que en el acto realizado en Emiliano Zapata el día 13, se festejó la unión de ‘los hermanos ariqueros por la lucha por la autonomía indígena y por el derecho a autogobernarnos’”.<sup>192</sup>. Pero estos acercamientos no se sostenían en el tiempo. Desde entonces, hasta ahora (2016) las regiones indígenas de Chiapas están atomizadas por múltiples luchas faccionales con dificultades para coordinar acciones de interés común.

En la coyuntura de la remunicipalización al privilegiar su estrategia militar, los rebeldes excluyeron a los que pudieron ser sus aliados. Los de Abasolo no se sintieron incluidos en la oferta zapatista y prefirieron adherirse a la propuesta (contrainsurgente y anti autonómica) del gobierno federal y del estado. En estos intersticios de rupturas y disputas entre los proyectos políticos en el terreno, la política de remunicipalización gubernamental pudo avanzar.

Así las cosas, las cartografías oficiales, las de los zapatistas y las de otros actores sociales no coincidieron, produciéndose una fuerte confrontación entre los diversos proyectos de reorganización territorial (De la Fuente, 2008); de lo que resultó que al final de la coyuntura remunicipalizadora los municipios autónomos quedaron debilitados; el movimiento indígena desarticulado y con fuertes pugnas por faccionalismo; los Acuerdos de San Andrés incumplidos y el proyecto remunicipalizador gubernamental inconcluso. A la larga la posición hegemónica zapatista anularía a las otras experiencias de autonomías que fueron erigidas por la vía de facto o que buscaban espacios para su legalización (Saavedra, 2006).

---

<sup>192</sup> “En algunos de los 38, Aric realizará guardias en los municipios autónomos”, Diario El Observador de la Frontera Sur, 19 de abril, 1998.

## **Momento 12.- Desmantelamiento de municipios autónomos: la remunicipalización como estrategia gubernamental contrainsurgente y anti autonómica (1998-1999)**

La masacre de Acteal cimbró al mundo y tuvo una fuerte repercusión afuera del país. Las embajadas mexicanas tuvieron que responder a numerosos cuestionamientos y el Parlamento Europeo emitió una resolución en la que invitaba a las partes a resolver el conflicto armado. Un medio recogió la siguiente declaración de Francisco Labastida Ochoa, entonces Secretario de Gobernación: “Ante parlamentarios canadienses, el Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, se comprometió hoy a no realizar nuevos desalojos o desmantelamientos de municipios autónomos en Chiapas, a menos que en éstos ocurran incidentes violatorios de los derechos humanos. La misión plural de parlamentarios de Canadá, se pronunciaron por que el gobierno de su país asumiera una actitud más dura y aplicara sanciones a México en caso de que ‘no tome acciones efectivas para resolver de manera integral el conflicto de Chiapas’”<sup>193</sup>.

En respuesta, al comenzar el año de 1998 el presidente Ernesto Zedillo daría un golpe de timón en la política del manejo del conflicto zapatista que sustituiría a la política de diálogo, por una nueva estrategia de resolución de conflictos a la llamó “Política para la pacificación en Chiapas”, que consistía en un encadenamiento de acciones unilaterales que buscaban la distensión y no el acuerdo negociado de la declaratoria de guerra del EZLN al Estado mexicano.

Después de Acteal, el presidente Zedillo sustituyó al secretario de gobernación y al negociador de la paz y propuso un nuevo “plan de paz” en donde ya no estaban ni la CONAI, ni la COCOPA y centraba sus acciones en conceptos tales como: “diálogo directo con el EZ”, “inversiones”, “distensión”, “reconciliación”, “retorno de desplazados”, “amnistía para el desarme de grupos civiles” y “remunicipalización”, en el marco de un “Acuerdo Estatal para la paz con dignidad y la reconciliación en Chiapas” (Lescieur, 1998). Al mismo tiempo el Congreso local sustituyó al gobernador del estado interino, por otro interino (Roberto Albores Guillén).

Estos cambios contenían la decisión de minimizar al EZLN, hacerle perder base social (“quitarle el agua al pez”) y desplazarlo del centro de la acción (Castro, 1999). Esta

---

<sup>193</sup> “No habrá nuevos desmantelamientos de municipios autónomos: Labastida”, Diario Cuarto Poder, 12 de mayo de 1998.

estrategia de quitarle base social al EZ estuvo presente desde el principio, en 1994, sólo que fue cambiando y tomando particularidades en cada momento. La formación del CEOIC fue parte de ello; formaba parte de una estrategia más amplia de “cerco organizativo” que incluía, además, “robarle” sus demandas al EZLN para bajarles el nivel, lo que imbricado con el cerco político, le fue quitando plataforma y bases. Es decir que aquí el endurecimiento gubernamental tiene que ver con el debilitamiento del EZLN en el escenario nacional, logrado por el gobierno federal mediante diversos caminos, en especial con la reforma política de 1996, que ya había logrado quitarle al EZLN los favores del PRD nacional, ahora ocupado en los procesos electorales en todo el país, y alejado del EZLN.

Además para entonces, ya era patente el alejamiento de gran parte del movimiento indígena nacional, luego de que la formación del Frente Zapatista de Liberación Nacional había prohibido la doble militancia (alejó a muchos militantes PRD), y anulaba el deseo de aspirar a puestos de elección popular, lo que alejó a las organizaciones indígenas que por años luchaban por concretar esta aspiración. Además ya para entonces la política contrainsurgente había afinado otras intervenciones, como por ejemplo la construcción de carreteras para penetrar los territorios zapatistas; aunado a la construcción de bases militares, bien conectadas, por todo el territorio chiapaneco. Es decir, desde 1994 hasta 1998 el gobierno federal y del estado habían sostenido una estrategia que buscaba la distensión, mediante acciones múltiples, en muchos frentes, que fue cercando y ahorcando a las bases zapatistas, apretando poco a poco hasta cerrar todas las pinzas y debilitar al EZLN y sus bases. Esto incluía además, la intervención, la cooptación y la amenaza al movimiento indígena autonómico, para impedir que éste pudiera sumarse o apoyar al ejército rebelde. Es por ello que podemos hablar “de una pinza” que era contrainsurgente y anti autonómica (Pérez Ruiz, 2005).

En este escenario, el doble discurso fue frecuente. El gobierno recurrió con frecuencia, a afirmar que sus acciones se realizaban en cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, aunque éstas fueran acciones unilaterales. Entre otras cosas, destacan, el envío unilateral al Congreso de la Unión de las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena (en marzo, 1998), la virtual cancelación de búsqueda de acuerdos negociados en la solución de los problemas (abril, 1998).

Con ello la política del presidente Ernesto Zedillo intentaba frenar la expansión zapatista desalentando su crecimiento mediante políticas públicas de beneficios sociales de orientación clientelar; además de estimular la desertión de las filas rebeldes y minar la propuesta política autonómica zapatista.

La persecución en contra de los adherentes zapatistas se intensificó, militarizando la región. En la perspectiva de Andrés Aubry y Angélica Inda (1997)<sup>194</sup>, los nuevos municipios eran una provocación que buscaba la confrontación con el EZLN y controlar militarmente los territorios rebeldes, teniendo como sede de operaciones a los grupos militares y paramilitares en la zona de conflicto para aislar a los rebeldes y lograr su rendición.

Los cambios en la política del Estado frente al conflicto armado se hicieron sentir de inmediato. El 10 de abril de 1998 el gobierno mandó una acción militar en contra del MAREZ Ricardo Flores Magón cuya cabecera se había instalado (veinticuatro horas antes del desalojo) en el ejido Taniperlas en la región Selva. La agresión dejó como saldo la destrucción de viviendas y la detención de doce extranjeros y nueve mexicanos. Éste fue el principio de una escalada de intimidación en contra de los MAREZ y los simpatizantes zapatistas. Días después, un fuerte despliegue de efectivos del Ejército Mexicano, de la Policía Judicial del Estado, de la Federal de Caminos y de personal de la Secretaría de Gobernación de la oficina de Migración, hicieron presencia el 1º de mayo de 1998, en el ejido Amparo Agua Tinta del municipio de Las Margaritas, cabecera del MAREZ Tierra y Libertad, bajo la justificación de denuncias de refugiados guatemaltecos en contra del Consejo Autónomo de dicho municipio que, en el ejercicio de su jurisdicción autónoma y al impartir justicia habían retenido a algunos implicados, acusándolos de usurpación de funciones y de “desacato” a la Constitución.

Como resultado de la acción judicial y militar, más de cincuenta miembros de este Consejo fueron detenidos, acusados algunos de ellos de “secuestro” y “usurpación de funciones” (Collier y Speed, 2000). Mientras el 10 de junio un operativo policiaco-militar agredió a los zapatistas de la cabecera del MAREZ San Juan de la Libertad, ubicado en El Bosque, dejando como saldo ocho civiles y dos policías muertos y otros encarcelados (López y Rebolledo, 1998).

---

<sup>194</sup> Aubry, Andrés e Inda, Angélica, 1997, "¿Quiénes son los paramilitares?", La Jornada, 23 de diciembre de 1997.

Otra estrategia fue la desinformación. Diversos diarios locales propagaban noticias sobre la “desaparición” de municipios autónomos por renuncia de sus miembros. En esas fechas se expandió la noticia que el municipio autónomo 17 de noviembre, con cabecera en el ejido Morelia (que existe hasta 2014), había sido “desmantelado voluntariamente” por los zapatistas, a lo que el Consejo Autónomo de ese municipio tuvo que salir a desmentir<sup>195</sup>. Como ésta, otras noticias tenían un claro propósito de desinformación para minar la imagen de los zapatistas. Con ello se buscaba la derrota moral de sus simpatizantes y debilitar su influencia.

Con este mismo propósito el gobierno promovió deserciones (reales y mediáticas) de las filas rebeldes; política que en los medios se conoció como “el programa de desertores”; e incluía estímulos para quienes abandonaban las filas rebeldes como reparto de dinero y entrega de tractores, ganado y tierra y promesa de elevar a rango municipal sus territorios<sup>196</sup>. El gobierno implementó una guerra en el mismo terreno en donde el EZLN había desarrollado una exitosa campaña: en los medios. El “programa de desertores” estaba unido con el de abandono a la autonomía al aceptar la remunicipalización. Al menos así se manejaba en los medios locales: remunicipalización y autonomía eran dos proyectos divergentes. Para dar una idea de esta estrategia mediática gubernamental anti autonómica, cito lo que publicó un semanario.

Más de cinco mil personas agitaban en todo lo alto banderas blancas en señal de paz. Otrora bastión zapatista, que en 1994 se autodenominó municipio autónomo Ernesto Che Guevara, decidió retornar a la institucionalidad. El gobernador Roberto Albores entregó apoyos productivos y con vehemencia hizo un nuevo llamado para que ‘...se olviden los últimos resabios de la intolerancia y la violencia. Esta comunidad será pronto un nuevo municipio, ya que forma parte del Programa de Remunicipalización’. El gobernador dijo ‘Esta comunidad, al igual que muchas otras que han retornado a la legalidad, estaban en disidencia y en una total falta de credibilidad hacia las instituciones gubernamentales’. Dijo que en esta comunidad, en enero de 1994 cuando se registró el enfrentamiento en Ocosingo, sus pobladores impidieron el paso del Ejército Federal hacia aquel

---

<sup>195</sup> “Niegan zapatistas que haya disuelto municipio rebelde en el ejido Morelia”, La Jornada, 3 de Junio de 1998.

<sup>196</sup> Millonario programa productivo en zonas de influencia zapatista. Proyecto de contrainsurgencia en Las Cañadas”, La Jornada, 28 de junio de 1999.

municipio bloqueando la carretera. Aquí, el mandatario escuchó de los labios del juez municipal, la necesidad que Abasolo, antes conocido como Teultepec San Martín, se convierta en un nuevo municipio libre, ya que, argumentó, Ocosingo es muy grande y por ello no reciben atención necesaria. (...) Antes había preguntado a los habitantes reunidos en la cancha de basquetbol, si quieren formar parte de un nuevo municipio libre, a lo que todos, unidos en una sola voz contestaron que “¡sí lo queremos!”<sup>197</sup>.

Estos discursos sembraban encono y buscaban profundizar las posiciones divididas dentro de los pueblos. Ciertamente en Abasolo había una demanda histórica, toda vez que habían luchado durante casi todo el siglo XX la restitución de sus poderes municipales y muchos de ellos simpatizaban con el programa de remunicipalización. Sin embargo, había otros que no compartían el propósito contrainsurgente de la política alborista, ya que militaban en el zapatismo. Al final, la confrontación interna dentro de Abasolo, impidió que ése lograra la restitución de sus poderes municipales y sigue siendo (hasta 2016) una aspiración por la que el pueblo de San Martín Teultepec continúa luchando.

### **Momento 13.- La ofensiva de remunicipalización unilateral de Roberto Albores (1998-1999)**

Con el arribo del nuevo gobernador interino Roberto Albores Guillén (7 de enero de 1998) el programa de remunicipalización tendría un carácter abiertamente unilateral. La masacre de Acteal (22 de diciembre de 1997) fue el parteaguas para el cambio de política del gobierno federal y del estado, quien decidió abandonar la mesa de diálogo con el EZLN y actuar por su cuenta ofreciendo una propuesta para “la pacificación” en el estado que incluía una “política de remunicipalización”.

La propuesta comprendía la creación de 33<sup>198</sup> nuevos municipios que fraccionaría a once de los entonces existentes; acción que abarcaría territorios habitados por 343 mil

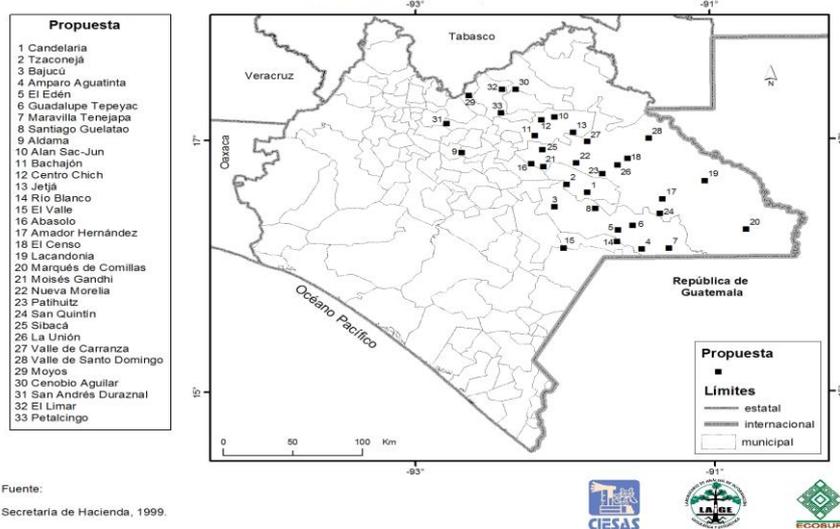
---

<sup>197</sup> “Otro bastión zapatista retorna a la institucionalidad. Con banderas blancas de paz reciben a Albores Guillén. Era el autollamado Municipio Che Guevara, ahora Abasolo.”, Semanario Este Sur, 21 de junio de 1999, p.7.

<sup>198</sup> Las localidades propuestas para erigirlos como municipio libre fueron; Candelaria; Tzaconejá; Bajucú; Amparo Agua Tinta; El Edén; Guadalupe Tepeyac; Maravilla Tenejapa; Santiago Guelatao; Aldama; Alac Sac-Jun; Bachajón; Centro Chic; Jetja; Río Blanco; El Valle; Abasolo; Amador Hernández; El Censo; Lacandonia; Marqués de Comillas; Moisés Gandhi; Nueva Morelia; Patihuitz; San Quintín; Sibacá; La

110 chiapanecos que habitaban en mil 441 localidades. Dicho proyecto se desarrollaría en los municipios de Altamirano, Las Margaritas, Chenalhó, Chilón, La Independencia, Ocosingo, Sabanilla, Salto de Agua, Simojovel y Tila y Tumbalá. La propuesta Zedillo/Albores, contemplaba, según los documentos, la incorporación a la remunicipalización de “los llamados municipios autónomos” creados por los pobladores zapatistas que comprendía localidades de Altamirano, Las Margaritas, Chenalhó, Chilón, La Independencia, Ocosingo, Sabanilla, Salto de Agua, Simojovel y Tila<sup>199</sup>. Al mismo tiempo, Albores hacía pública una invitación al EZLN para que dando como plazo ocho días, la comandancia se incorporara a sumarse a la estructura gubernamental que se encargaría de echar a andar la política de remunicipalización<sup>200</sup>.

Mapa 6. Propuesta de remunicipalización del gobernador Roberto Albores, 1998.



Elaboró CIESAS, 2005

Frente a las autonomías de facto zapatistas que el Estado descartaba reconocer y los zapatistas a aceptar, el gobierno de Albores ofreció una tercera vía: nuevos municipios que incluyera a toda la población de esas regiones. La nueva oferta de la política de remunicipalización se ofertaba como: a) democrática, porque “tendrá que ser votada

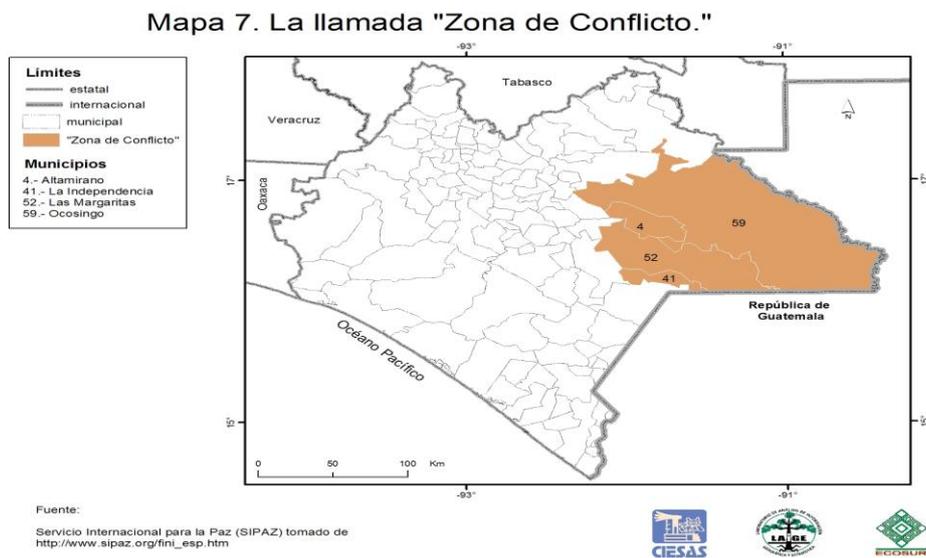
Unión; Valle de Carranza; Valle de Santo Domingo; Moyos; Cenobio Aguilar; San Andrés Duraznal; El Limar y Petalcingo.

<sup>199</sup> “Propone Albores crear nuevos municipios”, Cuarto poder, 29 de mayo de 1998

<sup>200</sup> “‘Invita’ Albores al EZLN a unirse antes de 8 días a su plan remunicipalizador”, La Jornada, 29 de mayo de 1998.

democráticamente en cada una de las propuestas del municipio”; y b) amplia e incluyente, ya que no se limitada a los municipios de Ocosingo y Las Margaritas, sino que incluiría a “toda la zona de conflicto”. Además, destaca el hecho que la remunicipalización dejaba de ser concebida como un instrumento de negociación con los zapatistas, como habían sido los esfuerzos anteriores; el EZLN ya no sería la contraparte obligada, sino “uno más” de los actores convidados a la mesa de la remunicipalización. La indicación era muy precisa: la remunicipalización se echaría a andar con o sin la participación de los zapatistas; de hecho, “la invitación” era dirigida a los habitantes de las demarcaciones propuestas, y no era requisito que los zapatistas se sentaran en la mesa de la negociación para que ésa procediera, como sí lo había sido en las iniciativas anteriores (Lescieur, 1998).

Es relevante también el hecho que en la nueva propuesta, la “zona de conflicto” se extendería más allá de Ocosingo y Las Margaritas, como fue delimitada en la primera oferta de remunicipalización que presentó Manuel Camacho Solís cuando presentó la primera propuesta en los “Diálogos de Catedral” en marzo de 1994 e incluía localidades de Los Altos, Norte, Selva, Fronteriza y Selva Norte.



Elaboró CIESAS, 2005

En este nuevo escenario, la remunicipalización había sido sacada del esquema del diálogo bilateral entre las partes en conflicto y adquiriría el rango de una política de Estado para la “distensión” unilateral que se elaboraría desde el gabinete del presidente de la República. Así lo comunicó el presidente Ernesto Zedillo. El 19 de mayo Zedillo arribó a Chiapas para validar y apoyar al recientemente estrenado gobernador interino Roberto Albores, para que oficializara la nueva estrategia para la administración del conflicto ofreciéndola como una “estrategia para la paz y la reconciliación”, con dos propósitos, “dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés” y lograr la pacificación, mediante la “reconciliación en el estado”. A diferencia de los dos intentos de implementar la política de remunicipalización unilateral anteriores, en esta nueva fase, la remunicipalización fue instalada en Chiapas como una programa de orden federal, apoyado con cuantiosos recursos que la federación destinaría para hacerlo realidad<sup>201</sup>.

Para operar el programa se contempló la creación de dos órganos: el “Consejo Estatal de Remunicipalización de Chiapas”, el cual estaría integrado por el gobernador (que lo presidiría), el Presidente del Tribunal de Justicia, los presidentes de los partidos políticos con registro en el estado y un representante del EZLN previamente acreditado<sup>202</sup>. El consejo contaría con un Secretario Técnico quien daría seguimiento a los diferentes trabajos. El segundo órgano era la Comisión Estatal de Remunicipalización de Chiapas, presidida por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia e integrado por dos miembros del poder ejecutivo, Legislativo y Judicial; además de dos representantes del EZLN previamente acreditados y los presidentes de los municipios presuntamente afectados por algún recorte territorial.

En el discurso el proyecto zedillista-alborista, el dinero, la inversión de cuantiosos fondos públicos comprometidos por la presidencia de la República era un componente central en el discurso. La creación de nuevos municipios con una oferta casi ilimitada se ofrecía como un instrumento palanca para, simultáneamente, empujar “el desarrollo”. Era una estrategia para lograr la rendición de los zapatistas estimulando las deserciones y de esa manera socavar su base social. Buscaba aislar a los zapatistas, colocándolos en una situación de intolerantes a la oferta de “desarrollo” y al mismo tiempo una estrategia para ganar aliados en las regiones a donde el EZLN se había expandido.

---

<sup>201</sup> “Remunicipalización en Chiapas. ¡Una propuesta para la reconciliación!” en Cuarto Poder, 29 de mayo de 1998.

<sup>202</sup> “Remunicipalización negociada con el EZLN en Chiapas: Albores”, El Universal, 28 mayo 1998.

Habían pasado más de tres años de la irrupción del conflicto, durante la cual el EZLN estuvo siempre en el centro de interés de los medios trascendiendo las barreras de los continentes, ganando simpatía mundial e influencia política-ideológica con su propuesta; el gobierno federal y del estado decidieron competir con el EZLN en ese terreno. La estrategia de propaganda gubernamental era ahora contundente y logró un fuerte impacto en la población. Es probable que esta fuerte campaña mediática que tenía como propósito llegar hasta Europa y otros países desde donde el gobierno mexicano era cuestionado por la falta de respuestas a los reclamos zapatistas y sobre todo por su omisión en no contener a los grupos paramilitares que dejaban saldos de acentuada violencia, como fue el caso de Acteal, haya sido el estímulo que motivó a otros ciudadanos del país a aspirar a elevar sus comunidades a rango municipal.

Las cosas pudieron haber sido así: sí la remunicipalización es un derecho de los pueblos indígenas para el autogobierno; sí el presidente se compromete con la creación de una treintena de nuevos municipios en Chiapas y sí además ofrece fondos importantes para ello; entonces era válido y legítimo que otros poblados del país pudieran también aspirar a esos beneficios. Es probable que estos fueron sentimientos que alimentaron la inercia de la lucha por la creación de los nuevos municipios que se expandió en el país en la coyuntura 1994-2010, y de las que ya he dado cuenta páginas arriba.

La oferta gubernamental de remunicipalización planteada desde el gabinete de la presidencia de la República pudo, en esta ocasión “encontrarse” con la demanda y logró sumar un número significativo de población que deseaba por la vía de la institución municipal, acceder a la infraestructura y beneficios de la inversión pública directa que se ofrecía. La política de remunicipalización dejó de ser una política de negociación con los rebeldes armados como lo diseñó Manuel Camacho Solís, en 1994<sup>203</sup>.

Fue el mismo presidente el que anunció en noviembre de 1998 la creación de un fideicomiso de 137 millones de pesos para el presupuesto de los nuevos municipios que podrían surgir en 1999. Este fideicomiso tenía como propósito, se afirmaba desde gobierno, garantizar a los nuevos municipios recursos viables y factibles durante cinco años<sup>204</sup>. Los medios de comunicación eran el terreno en donde se libraban las batallas

---

<sup>203</sup> “Edil de Reforma. Remunicipalización cumplirá con pueblos marginados”, Cuarto Poder, 22 de julio de 1999.

<sup>204</sup> “Anuncian fideicomiso con 137 mdp para 23 nuevos municipios”, Cuarto Poder, 12 de noviembre de 1998.

políticas e ideológicas y allí se disputaban los posicionamientos políticos que buscaban la derrota de la esperanza de los adherentes zapatistas<sup>205</sup>. Al mismo tiempo que se publicitaba el presunto abandono de las filas de los rebeldes, se publicitaban los apoyos políticos al gobernador. Hubo adhesiones de diversos actores. Por ejemplo, ediles del PRI manifestaron su apoyo a la propuesta. La presidenta de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), también expresó su apoyo a la creación de los nuevos municipios, ya que dijo, “permitirá superar el conflicto armado y fortalecer la tranquilidad, el desarrollo social y económico de la entidad”<sup>206</sup>

Tan potente esfuerzo mediático lograría concitar fuertes expectativas desde otros poblados que buscaban acceder a esos beneficios, por lo que obtener la categoría municipal se convirtió en objetivo de poblados y ejidos. La aspiración rebasó a la oferta; 38 localidades adicionales de las que ofrecía el gobernador Albores fueron hasta el Congreso a solicitar información sobre su aspiración a la remunicipalización y se apuntaron en la lista. La demanda por constituirse como municipio había sido un sueño largamente acariciado por un número importante de localidades y durante años, pese a las gestiones realizadas, no tuvieron respuesta. En algunas regiones la oferta municipalista fue vista realmente como una posibilidad de distensión, como un campo que se abría para dar cabida a la política (electoral, casi siempre) en nuevos escenarios, que no fuera de confrontación ideológica; además de la expectativa de incremento en la inversión para superar los rezagos, y de nuevas formas de representación política (Rodríguez, 2003). El discurso instalado que estimulaba imaginarios era que con la creación de estos municipios habría una mejor distribución de la riqueza, mayor atención en materia de salud, educación, obras sociales, impartición de la justicia y acceso a los espacios del poder local del que históricamente habían sido excluidos<sup>207</sup>.

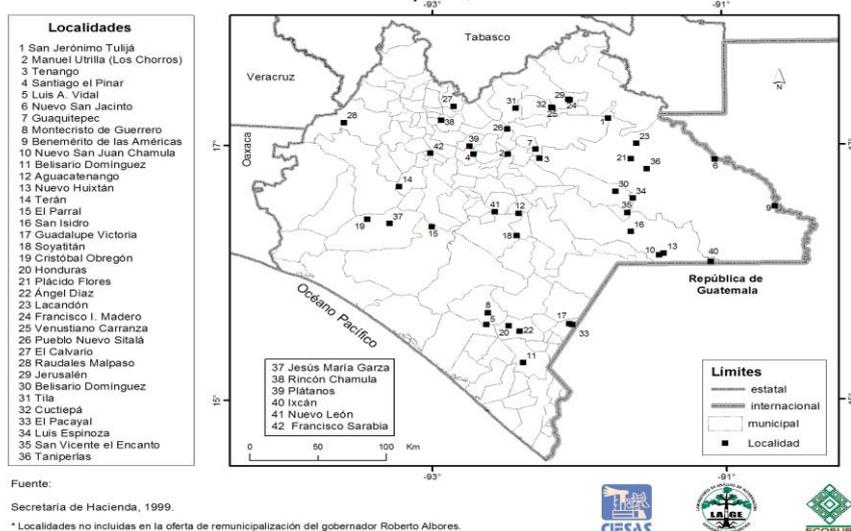
---

<sup>205</sup> “Exzapatistas se suman a los trabajos de los nuevos Ayuntamientos”, *Expreso Chiapas*, 7 de agosto de 1999.

<sup>206</sup> “Los empresarios dicen que la creación de los municipios permitirá el desarrollo de Chiapas”, *Excélsior*, 19 de julio de 1999.

<sup>207</sup> Estudios realizados en los nuevos municipios para registrar el impacto de la remunicipalización, revelan que ciertamente, el nivel de la calidad de vida de la población mejoró, particularmente en la construcción de caminos, acceso a la salud y educación (Peláez, 2013).

Mapa 8. Localidades que demandaron constituirse en nuevos municipios, 1998-1999\*.



Elaboró CIESAS, 2005

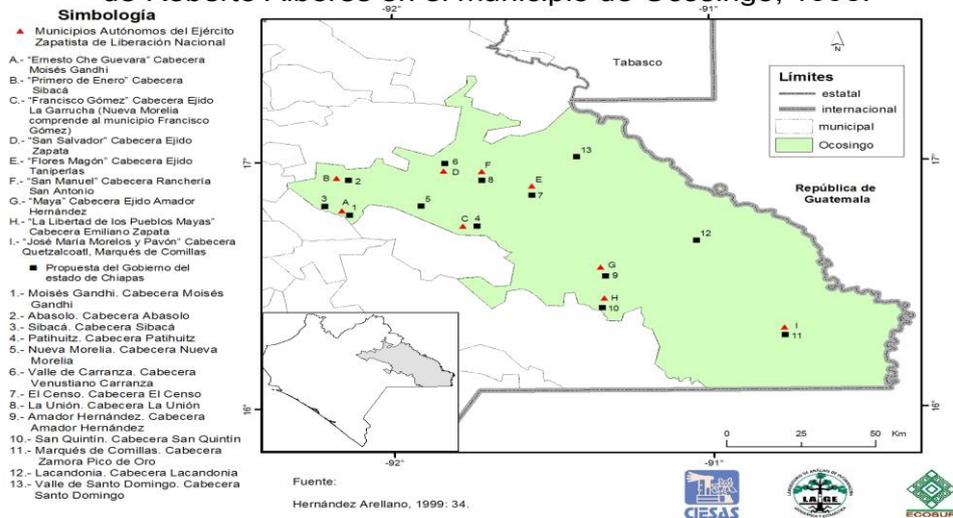
A diferencia de los planteamientos de remunicipalización que precedieron a las del gobernador Albores, la propuesta de Zedillo/Albores daba respuesta a localidades de distinto tamaño y comprendía distintas regiones, aunque principalmente las de influencia zapatista y en donde había municipios autónomos instaurados. La “propuesta de distensión” comprendía toda una reingeniería en la organización político-territorial-municipal en el estado, se planteaba:

- a) “Juntas de Gobierno Municipal de transición”, como una nueva figura para la distensión. Estaba canalizada directamente hacia los zapatistas. “...el Ejecutivo del Estado propone a los llamados municipios autónomos Ernesto Ché Guevara, 17 de Noviembre, San Pedro Michoacán, Francisco Gómez y San Pedro Chenalhó (Polhó), asentados en comunidades distintas de las cabeceras municipales, que mientras se concluye el proceso de remunicipalización, al que han sido convocados, se inicien negociaciones para que se conviertan en Juntas de Gobierno Municipal de Transición, con recursos y presupuestos definidos.”.
- b) “Creación de delegaciones municipales en las zonas Norte, Altos y Selva, como medida de descentralización. “...el Ejecutivo del Estado promoverá las reformas legales necesarias para descentralizar las funciones de los ayuntamientos de las zonas Norte, Altos y Selva, mediante la creación de

Delegaciones Municipales, que acerquen los servicios públicos y atiendan con eficacia a las demandas sociales de las comunidades que no satisfacen los requisitos necesarios para convertirse en nuevos municipios, que se encuentren alejadas de las propias cabeceras municipales.” (Lescieur, 1998:236-237):

Llama la atención la figura de las “Juntas de Gobierno Municipal de transición”, como una nueva categoría que en teoría estaba diseñada como un espacio para el autogobierno de los municipios zapatistas. Pero, sí se observa el mapa número nueve, de la propuesta de remunicipalización para el municipio de Ocosingo, puede verse que las cabeceras del programa de remunicipalización del gobernador Albores se situaban en las inmediaciones de las cabeceras autónomas, por lo que era evidente que se buscaba la subordinación del espacio político zapatista (Burguete y De la Fuente, 2003).

**Mapa 9. Los municipios autónomos del EZLN y la propuesta de Roberto Albores en el municipio de Ocosingo, 1998.**



Elaboró CIESAS, 2005

El programa de remunicipalización estuvo en el centro del debate en los años 1998 a 2000, y lo mismo tuvo seguidores que detractores. Por un lado era bien visto y apoyado por un numeroso grupo de personas y comunidades que habían estado al margen de los

procesos político-ideológicos y militares que se habían desencadenado desde 1994 y que veían una oportunidad para elevar su poblado a rango municipal. Por otro lado, las organizaciones del movimiento social que sostenían alianzas con el EZLN rechazaron en el terreno el avance de los operadores de gobierno. Mientras tanto en otros estados como Guerrero, Michoacán y Veracruz desde el movimiento indígena autonomista, la remunicipalización era vindicada como un derecho para la materialización de los derechos de libre determinación y el autogobierno.

#### **Momento 14.- La remunicipalización consumada: los siete nuevos municipios**

**(Julio de 1999)**

Entre los meses de septiembre a noviembre de 1998 el presidente Ernesto Zedillo supervisaba personalmente la ejecución del programa de remunicipalización con viajes frecuentes a la entidad. A finales del mes de junio los diputados del PRI caminaban rápido para acelerar la aprobación de lo que llamaban “el primer paquete” de los nuevos municipios. Los diputados de oposición por su condición de minoría, tenían escasa incidencia en el Congreso del estado; no obstante fueron consistentes en oponerse a la aprobación de cada uno de los nuevos municipios, argumentando el pequeño número de localidades y población que los integraban y cuestionaban su viabilidad.

El presidente de la Comisión de Remunicipalización sostenía que su legitimidad se fundaba en que cumplían con los otros requisitos, que era, principalmente, haber logrado el consenso de la comunidad solicitante y la autorización del Cabildo del municipio de origen, contribuyendo con ello a la paz social en el estado. La Comisión no encontró impedimentos legales que evitaran su creación. La legislación chiapaneca no prevé (ni entonces, ni ahora, 2016) población mínima para integrar un nuevo municipio. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas establece en su artículo 12, lo siguiente: “Los municipios tendrán el territorio comprendido dentro de los límites que hasta hoy se les han reconocido. El Congreso del Estado tendrá la facultad de modificar su extensión territorial y la de suprimir los municipios existentes y crear otro en su lugar, cuando así sea conveniente al interés público”, y se cumplan las formalidades que estaban establecidas en el artículo 63 segundo y tercer párrafo de la Constitución Política del

Estado<sup>208</sup> que establecía: “En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria. Su abstención significará aprobación. Dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del congreso del estado después de haber oído a los ayuntamientos interesados”<sup>209</sup>.

Sobre esta base legal, la Comisión de Remunicipalización argumentó que los nuevos municipios cumplían con todos los requisitos legales; contaban con el acuerdo y aprobación de los cabildos de los municipios de los que se desprendían, además que en cada uno de ellos se realizaron consultas para preguntarles sobre la aceptación a su nueva adscripción municipal. La iniciativa que presentó el gobernador Albores para crear los siete nuevos municipios -San Andrés Duraznal (Toledo, 2007); Montecristo de Guerrero (García y Solís, 2007); Maravilla Tenejapa (Leyva y Rodríguez, 2007); Magdalena Aldama (Burguete y Torres, 2007<sup>a</sup>); Santiago el Pinar (Burguete y Torres, 2007) y Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas (Harvey, 2007)- se aprobó con una votación de 27 a favor y 12 en contra, con lo que Chiapas aumentaba de 111 a 118 sus municipios en 1999.

Al acercarnos a la microhistoria de cada uno de los nuevos municipios, observamos que no obstante cada uno de ellos gozaba del apoyo gubernamental para su realización; sin embargo el camino para que tal cosa ocurriera fue complejo y hubo momentos de incertidumbre, por lo que no bastaba con la acción unilateral del gobierno sino también de las luchas de poder que se dieron en el campo de los poblados que contenían tanto promotores como opositores.

De tal forma que la consumación de la municipalización de cada poblado no fue en sentido estricto, el resultado de una acción gubernamental unilateral, sino el esfuerzo de los actores locales que pujaron (muchos de ellos, desde décadas atrás) para su consecución. No obstante, no puede ignorarse que la creación de cada uno de esos nuevos municipios se inscribe en la lógica de la geopolítica de la guerra y de la paz micro regional, y del reparto del territorio entre los partidos políticos, tomando aquellos que se

---

<sup>208</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, p. 3.

<sup>209</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, s.p.

habían adherido al PRI la delantera en el reparto del poder, que hizo que fueran ellos y no otros, las localidades que materializaran su remunicipalización (Leyva y Burguete, 2007).

### **Momento 15.- La remunicipalización impugnada (1999)**

Hasta el último momento al llegar la propuesta al Congreso local para dar paso a la creación de los nuevos municipios, los legisladores del PAN, PRD Y PT rechazaron la decisión de la mayoría PRIísta de la aprobación de nuevos municipios, cuyos expedientes ya estaban en el Congreso. Durante todo el proceso de promoción y consulta rechazaron el proceso remunicipalizador, pero sus voces fueron ignoradas. En reiteradas ocasiones se opusieron porque, afirmaban, con esa política se violentaban los Acuerdos de San Andrés; al mismo tiempo que alejaba la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con el EZLN. Por lo que exigieron dismantelar a la Comisión Estatal de Remunicipalización, por ser ésta, además, ilegal.

El programa de remunicipalización del gobernador Albores no gozó de la aprobación de parte del espectro político partidario en la entidad. Lo más cuestionado del programa era lo que los partidos de oposición llamaron la “ilegalidad” de la remunicipalización. Por un lado señalaban que el programa se realizaba al margen del cauce legal que establecían los Acuerdos de San Andrés, al haber obviado la obligatoria presencia del EZLN. Pero no sólo eso. Desde el primer día en que fue anunciado se cuestionó el “carácter injerencista” de la propuesta. Un diputado del PRD señaló que el programa era impuesto desde la federación: “... ‘Todo es impuesto –dijo- hecho de manera muy precipitada’; “fue hecho por mandato presidencial...”. Abundó en que “... el poder ejecutivo no tiene facultad para crear o establecer nuevas circunscripciones territoriales, acción que únicamente le compete al poder legislativo, por lo que viola la Constitución Mexicana...”<sup>210</sup>.

Adicionalmente, los diputados de oposición denunciaron la falta de legalidad de la Comisión de Remunicipalización como órgano para la creación de nuevos municipios. Su ilegalidad residía, en primer lugar, se decía, en que ésta se constituyó por encima y

---

<sup>210</sup> “PAN, PRD y PT. Rechazan fracciones creación de nuevos municipios en Chiapas”, Cuarto Poder, 29 de mayo de 1998.

desplazando a la Comisión de Redistribución y Remunicipalización que ya existía dentro del Congreso; aunque con resultados fallidos, como ya se reseñó páginas arriba.

Afirmaban que la Comisión de Remunicipalización creada por Albores, era una estructura ajena al Congreso y en ella los diputados tenían un lugar secundario y subordinado. La Comisión carecía de legalidad, se argumentaba, en virtud que el Dr. Noé Castañón, su presidente, fue nombrado por el gobernador Roberto Albores como el presidente de la Comisión de Remunicipalización. La ilegalidad estriba además en el doble cargo de Castañón, ya que éste era al mismo tiempo, presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Por tal motivo, los partidos políticos de oposición acusaban al poder judicial de usurpar funciones que corresponderían solamente al poder legislativo; por lo que promovieron un juicio político<sup>211</sup>. Un diputado de oposición hizo el siguiente reclamo en la tribuna parlamentaria “¿Con fundamento en qué disposición, de qué ley, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, que es el titular de unos de los poderes del estado, puede involucrarse en funciones que no señala la ley orgánica del Poder Judicial?”<sup>212</sup>.

Inconformes, los diputados del PAN llevaron este asunto hasta el ámbito de lo penal. El PAN presentó una demanda ante la Procuraduría General de la República (PGR) en contra de Noé Castañón, presidente del Supremo Tribunal de Justicia por diversos delitos, entre los que estaban la usurpación de funciones del poder judicial en contra de las del poder legislativo. La demanda penal del PAN cuestionaba todo el proceso. Los puntos de la impugnación fueron retomados por el Cabildo de Tuxtla, que encabezaba el panista Francisco Rojas, como argumentos para negarse a la remunicipalización y a dar su voto como Cabildo a la aceptación de esos nuevos municipios.

Pese a la molestia de los partidos de oposición y al rechazo que muchos de ellos ventilaron en los medios de comunicación, el PRI hizo valer su condición de mayoría en el Congreso local, e ignoró las impugnaciones jurídicas y políticas de la oposición. También hizo caso omiso de los 22 alcaldes panistas y perredistas que rechazaron la

---

<sup>211</sup> “Alianza Opositora presentará demanda de juicio político en contra del gobernador de Chiapas”, Cuarto Poder, 20 de abril de 1998.

<sup>212</sup> “El poder Judicial no puede involucrarse en la remunicipalización de Chiapas”, Cuarto Poder, 10 de junio de 1998.

creación de los nuevos municipios<sup>213</sup>. Pese al rechazo de los opositores; por mayoría de votos los nuevos municipios fueron instituidos, todos ellos bajo la figura del Municipio Libre, dejando intacta la estructura político-territorial del Estado-nación como institución monocultural que había sido durante contestado por las luchas autonómicas indígenas. Respecto a este desenlace Tonatiuh Guillén escribió.

Con la municipalización, como ha ocurrido en Chiapas en 1999, prevalecen, entonces, los conceptos jurídicos y las instituciones mestizas. A las formas institucionales originarias les queda sobrevivir de manera paralela debido a su impulso propio y a la probada capacidad de continuidad de la cultura indígena. Pero no cobijadas ni reconocidas explícitamente por el marco legislativo o por su integración abierta dentro del mapa intergubernamental del país o del estado. En esto consiste la esencia del problema, que ha sido la misma por décadas; radica también aquí la incongruencia y falta de desarrollo jurídico de la pluriculturalidad reconocida por la constitución nacional. Considerando esa esencia, para estas culturas no hay cambio, en sentido estricto. Una cosa es enunciar su derecho a existir, como lo hace el Artículo 2 de la Constitución del país; otra diferente es reconocer jurídica y prácticamente las formas institucionales de esa existencia, lo cual sigue pendiente, a pesar de estar anunciadas por este mismo artículo (Guillén, 2007:346)

En suma, el debate sobre la necesidad de modificar la organización político territorial del Estado, que lo transformara para incluir los derechos colectivos indígenas y la diversidad en las formas de organización político-territorial, que habían iniciado las organizaciones indígenas chiapaneca que eran parte del movimiento indígena autonómico, desde la década de los ochenta, y luego el EZLN, tomó nuevos rumbos al concluir el siglo XX.

Como había ocurrido en otros periodos históricos del país, las nuevas instituciones que surgían al calor de los cambios políticos en México se ofrecían en un menú limitado y, en la coyuntura que aquí se analiza se limitó a la figura del municipio libre. En esta oferta, las propuestas indígenas de refundación del Estado y creación de regímenes

---

<sup>213</sup> “Rechazarán ayuntamientos creación de 7 municipios. La oposición se niega a aprobar propuesta de Ley”, Cuarto Poder, 27 de julio de 1999.

autonómicos y de nuevas jurisdicciones autónomas, entre otras propuestas del mismo signo, no fueron incluidas.

Y, aunque ciertamente la remunicipalización benefició a la población que habita los nuevos municipios haciendo realidad derechos ciudadanos antes negados, como la salud o la educación básica; no deja de ser lamentable empero, que ésa se haya realizado en un marco de una cadena de acciones autoritarias e ilegales, ejecutadas bajo una lógica contrainsurgente y anti autonómica.

### **Momento 16.- El segundo y tercer “paquete” de nuevos municipios: la oferta inconclusa de la remunicipalización (1999)**

El proceso de remunicipalización impulsado por el gobernador Albores Guillén salió bien librado del “primer paquete” y logró su propósito de demostrar su viabilidad política. Tuvo la habilidad de montarse sobre la fuerza que ya traían tras de sí los viejos reclamos de restitución de podres municipales a pueblos, como el de Magdalenas (nuevo municipio de Aldama) (Burguete y Torres, 2007<sup>a</sup>); el pueblo de Santiago (nuevo municipio de Santiago el Pinar) (Burguete y Torres, 2007), y el pueblo de Montecristo de Guerrero (nuevo municipio de Montecristo de Guerrero) (García y Solís, 2007), entre otros, que tenían demarcaciones territoriales definidas en una larga tradición histórica como jurisdicciones de pueblos, y gozaban de un mayor consenso interno; toda vez que se trataba de antiguas municipalidades y añejas luchas por la devolución de sus ayuntamientos.

Otras definiciones se favorecieron con la suma de ejidos que carecían de conflictos de linderos, y la compactación de los mismos, permitió una integración, sin mucha dificultad. Adicionalmente se trataban de micro regiones que ya tenían una larga convivencia y que habían configurado una identidad regional pluriétnica en zonas de colonización. Estos fueron los casos de los nuevos municipios de Maravilla Tenejapa (Leyva y Rodríguez, 2007); Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas (Harvey, 2007). Mientras que San Andrés Duraznal era un ejido de vieja colonización que tenía marcadas sus fronteras y límites por lo que los consensos estaban adelantados (Toledo, 2007).

En el momento en que estos eventos ocurren, cuando los sexenios del presidente Ernesto Zedillo y el gobernador Roberto Albores Guillén concluían, lo que les importaba era crear los nuevos municipios y poco les importaba en dónde y cómo. Por eso la remunicipalización se hizo en la periferia de los centros de poder zapatistas y no fueron éstos los interlocutores con los que se negoció su formación. Pero este asunto que era central en los primeros años de irrupción del conflicto armado (1994-1997) fue obviado por el discurso gubernamental que construyó una suerte de “verdad histórica” en el que afirmó que con los nuevos municipios se había dado respuesta a los reclamos del EZLN y con ello la pacificación del estado.

Apenas aprobados los primeros siete en el mes de julio de 1999, se anunció que el 20 de agosto se presentaría ante el Congreso local la iniciativa para “dos paquetes más”<sup>214</sup>. De acuerdo a la versión de la Comisión, estos nuevos municipios se habían rezagado y no habían entrado en el “primer paquete” porque los consensos logrados no eran plenos, toda vez que varios de ellos se localizaban en el corazón de la militancia zapatista. El retraso era que el gobierno del estado les exigía lealtades y renunciaciones expresas al zapatismo, peticiones que no eran sencillas obtener en un contexto de confrontaciones a ras de suelo. Pese a estas dificultades, los operadores de gobierno lograron la integración de otros “dos paquetes” que significaba realmente, la remunicipalización del territorio zapatista. Decisiones que se tomaron en medio de fuertes rupturas dentro del zapatismo.

Para avanzar dentro del corazón del territorio zapatista el “efecto demostración” de los primeros siete municipios, había dado buenos resultados y ejidos que habían sido históricos bastiones del zapatismo aceptaron la propuesta gubernamental a erigirse en municipalidades<sup>215</sup>. El gobierno federal aportó una fuerte derrama de dinero al gobierno del estado para socavar las lealtades y cercar a los zapatistas, dejándolos aislados. Al mismo tiempo, con cartera llena, el gobernador pudo negociar con los municipios afectados, para que sus Cabildos aprobaran la secesión, ofreciendo obras y beneficios a cambio del acta de aceptación.

---

<sup>214</sup> “En este mes. Presentarán propuesta para crear siete municipios más”, Cuarto Poder, 4 de agosto de 1999.

<sup>215</sup> “Habitantes de San Quintín piden que se les incluya en el programa de remunicipalización”, Cuarto Poder, 19 de agosto de 1999.

Los nuevos municipios anunciados eran: Abasolo, Valle de Santo Domingo, San Quintín y Lacandonia (todos ellos en el municipio de Ocosingo); San José El Edén, en el municipio de Las Margaritas; Río Blanco, que abarca fracciones de los municipios de La Independencia y Las Margaritas, y Capitán Luis A. Vidal, del municipio de Siltepec. El “tercer paquete” también estaba dentro del territorio zapatista, éste, informó Noé Castañón León Presidente de la Comisión de Remunicipalización: “... haría posible que a finales de año hubiera cuando menos 22 nuevos municipios, casi todos en territorios zapatistas”<sup>216</sup>, afirmación que era anunciada como un logro: en este horizonte, finalmente las autonomías zapatistas serían convertidos en nuevos municipios.

En la tercera entrega se incorporaron los expedientes de los poblados: Taniperlas, Amparo Agua Tinta, San Quintín<sup>217</sup>, El Limar, Patihuitz, El Censo y San Jerónimo Tulijá<sup>218</sup>. Todos ellos eran ejidos ubicados dentro del territorio de influencia del EZLN y algunas cabeceras propuestas y ya, en esta fase, las cabeceras propuestas coincidían, algunas de ellas con las cabeceras de los municipios autónomos zapatistas.

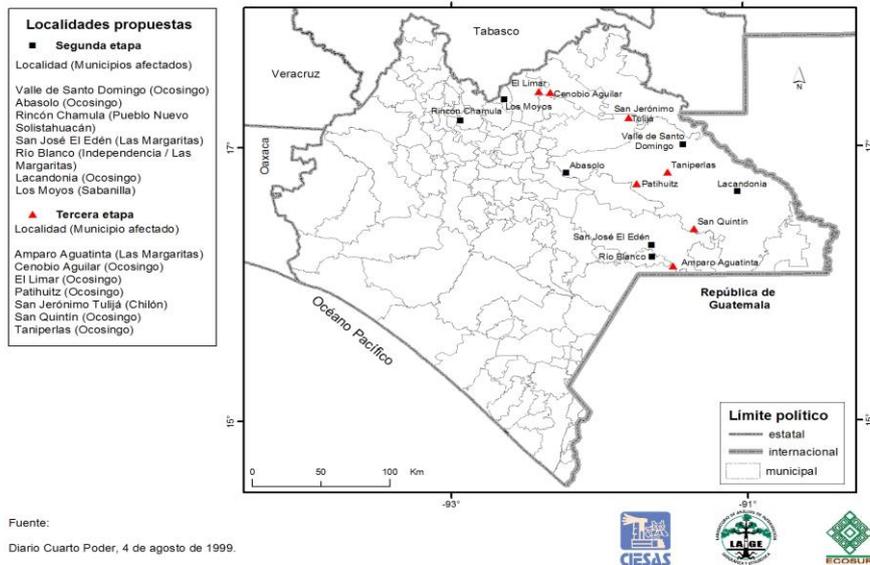
---

<sup>216</sup> “Entregarán al congreso local al segundo paquete para la creación de los nuevos municipios” Diario de Chiapas, 10 de enero de 2000.

<sup>217</sup> “San Quintín, a municipio. Será incluido en el segundo paquete”, Cuarto Poder, 16 de febrero de 2000.

<sup>218</sup> Las bases zapatistas denunciaban cómo en la propuesta de los nuevos municipios la nueva jurisdicción ya se había introducido hasta el corazón de sus territorios, como era el caso del nuevo municipio de Lacandonia, que se pretendía ubicar en el territorio de Guadalupe Tepeyac en donde se asentaba la comandancia del EZLN. Un medio difundió: “El ayuntamiento autónomo de Ricardo Flores Magón, ubicada en Ocosingo, denunció que padecen varias comunidades de la zona fronteriza a causa de la creación arbitraria de municipio constitucional llamado Lacandonia, acción que forma parte del plan de remunicipalización impulsado por el gobierno estatal. Explicó que la creación de este municipio es ilegal y busca apoyar a la contrainsurgencia, desalojar a los pueblos de sus tierras, golpear a las bases de apoyo zapatistas y al municipio autónomo. Además, informó que en los últimos días se ha intensificado la militarización en torno a estas comunidades y se han instalado en la región unos 15 campamentos militares con el pretexto de reforestar la zona.” “Comunidades autónomas denuncian que la remunicipalización es utilizada para intimidar”, en Melel Xolobal, 3 de agosto de 1999.

Mapa 10. Localidades propuestas al Congreso local por el gobernador Roberto Albores para la segunda y tercera etapa del programa de remunicipalización, 1999.



Fuente:  
Diario Cuarto Poder, 4 de agosto de 1999.

Elaboró CIESAS, 2005

Pero, al transcurrir el segundo semestre de 1999 y todo el año 2000, ni el segundo, ni el tercer paquete prosperaron. Los expedientes ya estaban completos, incluyendo las actas de acuerdos y la aprobación de los cabildos; pero éstos ya no vieron la luz. Los tiempos políticos electorales que preparaban la elección presidencial y del gobierno del estado para celebrarse en julio de 2000 los alcanzaron, y los partidos políticos opositores al PRI no estuvieron de acuerdo en sostener la continuidad de una propuesta política que no era de ellos y que, ciertamente, habían impugnado durante todo el proceso remunicipalizador.

El resultado: los dos paquetes de los nuevos municipios quedaron congelados. La derrota del PRI a nivel nacional y en el estado (al ganar las elecciones estatales una alianza opositora) en los comicios de julio de 2000, fue también el final de la remunicipalización anti autonómica. También sería la derrota de las aspiraciones de remunicipalización de las localidades que lo aspiraban y que muchas de ellas hicieron apuestas políticas de alto costo político, como su renuncia al zapatismo; escenario que fue altamente devastador para las regiones zapatistas.

Aunque los nuevos municipios ya no prosperaron, las divisiones y desconfianzas dentro de las bases zapatistas ya estaban realizadas: los ejidos y comunidades zapatistas quedaron divididas, desde entonces hasta ahora. Se produjo una polarización social entre

“los autónomos” que no aceptaron la remunicipalización frente a “los gobiernistas” o “rajados” que sí se habían adherido al programa gubernamental de nuevos municipios, fragmentando el tejido social de la resistencia y de la configuración de los proyectos alternativos.

Visto a tres lustros, estos dos bloques se atomizaron en un mar de pequeños segmentos, divididos por pugnas de poder que se disputan los pequeños beneficios que la política social federal y del Estado entregan de manera segmentada para atomizar el tejido social campesino-indígena; contexto general que no favorece la posibilidad de rearticulación de una lucha compartida.

### **Momento 17.- La cancelación del programa de remunicipalización (2000)**

Al correr el primer semestre del año 2000 el tema de la remunicipalización ya se había politizado. El candidato a gobernador del estado, Sami David, los candidatos a senador (José Antonio Aguilar Bodegas) y diputados (Arely Madrid) miembros del PRI, lo asumieron como bandera. Mientras que Pablo Salazar, el candidato a gobernador por el PRD y otros partidos que integraron una alianza opositora, lo cuestionaba.

Al visitar Montecristo de Guerrero (uno de los primeros siete municipios aprobados), el candidato a senador por el PRI afirmó: “La remunicipalización, es una tarea que se ha realizado para mejorar las condiciones de vida de los chiapanecos; los nuevos municipios que se han creado y los que se seguirán creando, son instrumentos eficaces para consolidar la justicia social”. En tanto que Arely Madrid Tovilla (que había sido secretaria de gobierno, operadora política del programa), resaltó la alianza del PRI con la sociedad: “Somos aliados permanentes del desarrollo de los pueblos y vamos a seguir siéndolo, porque tenemos claro el compromiso de servir con dignidad a nuestros representados”<sup>219</sup>.

Al mismo tiempo, en el otro extremo, Pablo Salazar el candidato opositor, se reunía con bases de apoyo y simpatizantes zapatistas de Ocosingo, comprometiéndose a cancelar el programa de remunicipalización<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> “Arely y Josean, promocionan el voto en Montecristo”, Cuarto Poder, 20 de mayo de 2000.

<sup>220</sup> “Habitantes de Ocosingo rechazan el programa de remunicipalización”, Cuarto Poder, 12 de octubre de 1999.

La derrota del PRI a nivel nacional (al ganar el PAN, con Vicente Fox) y en Chiapas el ascenso de Pablo Salazar Mendiguchía, quien había sido miembro de la COCOPA y había escuchado de viva voz de los zapatistas su rechazo al programa de la remunicipalización, daría un golpe de timón al programa, al asumir la gubernatura. El mismo día en que el gobernador tomó posesión, anunció que enviaría un decreto para abrogar el Consejo y la Comisión Estatal para la Remunicipalización, por considerar que “carecen de sustento jurídico, y se han convertido en uno de los principales escollos para el proceso de pacificación del estado”<sup>221</sup>. Mientras el nuevo Secretario General de Gobierno, Emilio Zebadúa González, comentó por su parte que:

...el elemento que motiva la necesidad de abrogar la Comisión de Remunicipalización es que fue una acción unilateral del gobierno. No se puede hacer nada impuesto desde arriba, contra la voluntad de los habitantes de las comunidades indígenas que tienen legítimas aspiraciones de contar con autoridades municipales con autoridades verdaderamente representativas. Además de que estas acciones afectaron los acuerdos de San Andrés y con ello intentaba socavar uno de los aspectos importantes en la negociación entre el EZLN y el gobierno Federal. Explicó que el trabajo de remunicipalizar se tiene que volver hacer desde abajo, sin imponer, en el marco de los Acuerdos de San Andrés y las negociaciones entre el EZ y el Gobierno. Confirmó que la Contraloría General del Estado auditará los recursos que erogó la Comisión de Remunicipalización, mientras funcionó durante la pasada administración<sup>222</sup>.

En la nueva coyuntura, diputados de las fracciones parlamentarias del PAN, PRD, PT y el Partido Frente Cardenista (PFC), demandaron al Congreso local reactivar el juicio político en contra del (ex) Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, Noé Castañón León, por haber realizado acciones de creación de nuevos municipios, que únicamente competían al poder Legislativo. Salazar apoyó la propuesta, por lo que la mayoría PRIísta de la LX Legislatura del Congreso local, calificó la actitud de Salazar Mendiguchía como

---

<sup>221</sup> “Pablo Salazar abroga la Comisión de Remunicipalización”, *Expresso*, 9 de diciembre de 2000.

<sup>222</sup> (“Anulará gobernador Salazar la Comisión Estatal de Remunicipalización, hoy”, *Cuarto Poder*, 14 de diciembre de 2000.

un acto “revanchista”. Pese a que Castañón fue llevado a juicio, la acción penal no prosperó.

Mientras esto ocurría en el terreno de la política, las localidades programadas para el “segundo y tercer paquete”, así como todas aquellas que habían demandado su constitución como nuevas municipalidades se quedaron esperando. Tuvieron que aceptar que los tiempos políticos de Zedillo y Albores se habían agotado y que, con el nuevo gobierno, de Fox y Salazar, el programa quedaba sepultado... al menos temporalmente.

Todo puede ocurrir. Con los documentos en la mano, esperan que una coyuntura indeterminada, impredecible ahora, dé lugar a nuevas negociaciones con el EZLN. O tal vez, que irrumpan otras circunstancias que haga posible la reactivación de las políticas de remunicipalización en el estado, o si no, esperar otras generaciones más. Así es la historia de esos pueblos de tiempos sin tiempos. La aspiración del autogobierno suele estar siempre presente entre los pueblos y en esta ocasión se manifestó a través de las políticas de remunicipalización.

### **Momento 18.- La remunicipalización en Chiapas ¿un expediente abierto?**

Pese a la cancelación de la oferta de nuevos municipios como una política gubernamental, la demanda social se mantuvo presente en el terreno de la política y de los medios de comunicación. El caso de Pavencul en el año 2001 fue uno de los más visibles, ya que, sin ser zapatistas, desafiaron al gobernador Pablo Salazar al declararse como municipio autónomo de facto. Tres localidades del pueblo Maya Mam ubicados en la Sierra, de los municipios de Tapachula, Cacahoatán y Motozintla, anunciaron que se erigían como municipio autónomo, creando el nuevo municipio Pavencul. Decisión tomada, decían, ante la falta de atención de autoridades de los tres niveles de gobierno<sup>223</sup>. Los poderes ejecutivo y legislativo ignoraron su reclamo municipalista y de autogobierno, ofreciéndole caminos y otros beneficios asistencialistas. Pavencul aceptó los apoyos recibidos y declinó en su declaración autonómica. Igual que éste, otros reclamos surgieron al final del periodo de Salazar pero fueron esporádicos, a veces respondiendo principalmente a problemáticas locales puntuales, recurriendo a los emblemas zapatistas,

---

<sup>223</sup> “Indígenas mam impulsan creación de municipio autónomo en el Soconusco”, Cuarto Poder, 13 de marzo de 2001.

como el pasamontañas y los ayuntamientos de facto como estrategias para llamar la atención del gobierno y recibir beneficios sociales<sup>224</sup>. Pero, el EZLN recurrentemente rechazaba la militancia de estos grupos dentro de su membrecía.

La remunicipalización era también un capital que los políticos usaban a favor de campañas y de suma de adherentes. Una coyuntura que hizo visible esta estrategia se presentó en la lucha electoral por la disputa para la elección interna para elegir al candidato del PRI para gobernador en el estado, en el año 2006, para del periodo 2006-2012.

Roberto Albores intentó capitalizar sus logros y volvió a desempolvar el tema de los segundo y tercer paquetes de nuevos municipios no aprobados en el periodo de Pablo Salazar, al mismo tiempo que destapaba, otra vez, la oferta de remunicipalización. Promovió su precandidatura como aspirante del PRI al gobierno del estado y, en su programa político como pre candidato puso énfasis en abrir de nuevo el expediente de la remunicipalización. En los recorridos de su campaña política regresó a las localidades con las que se había comprometido con el segundo y tercer paquete. Además de éstos, incorporó otros nuevos en regiones que antes no habían sido mencionadas. Al final de la contienda interna dentro del PRI, Albores no obtuvo la candidatura, pero logró colocar sus intereses políticos al hacer alianza con el candidato Juan Sabines Guerrero, postulado por el PRD (2006-2012), colocando a su hijo, Roberto Albores Gleason, como diputado federal y luego senador.

Albores declinó su candidatura a favor de Juan Sabines firmando una “alianza”. En un mediático evento, Sabines se comprometió públicamente y mediante notario público a hacer suyos los puntos de la “Declaración de Comitán”, que contenía los compromisos de campaña de Albores; dentro de ellos estaba la promesa para crear diez nuevos municipios, a saber: Río Blanco (La Independencia), Abasolo (Ocosingo), Valle de Santo Domingo (Ocosingo), Lacandonia (Ocosingo), San Quintín (Ocosingo), San José El Edén (Las Margaritas), Los Moyos (Sabanilla), Capitán Luís A. Vidal (Siltepec), Revolución Mexicana (Villacorzo), El Parral (Villacorzo), y Soyatitán (Venustiano

---

<sup>224</sup> “Raudales Malpaso. Comunidades no consiguieron el cese del titular de tránsito en la región. Crearán un municipio libre”, Cuarto Poder, 18 de marzo de 2005.

Carranza)<sup>225</sup>, algunos de éstos eran los que habían quedado pendientes en los segundo y tercer paquetes de los nuevos municipios del programa de remunicipalización de Albores.

Posteriormente, en noviembre de 2008, Noé Castañón, el principal operador del programa de remunicipalización de Albores y que había sido denunciado por usurpación de funciones como presidente de la Comisión de Remunicipalización, regresó al gobierno del estado, siendo nombrado por el gobernador Sabines como su secretario de gobierno<sup>226</sup>; lo que hacía presumir que Sabines cumpliría el compromiso con Albores y que Castañón sería el encargado de dar continuidad al programa de Remunicipalización.

Pero no ocurrió así. El gobernador Sabines no tuvo ningún interés de cumplir la agenda de Roberto Albores, sino la propia. Y usó el expediente de la remunicipalización para su propio beneficio político. En noviembre de 2011 promovió la creación de cuatro nuevos municipios (Belisario Domínguez, Emiliano Zapata, El Parral y Mezcalapa)<sup>227</sup>, pero ninguno de ellos se sitúa en el territorio en donde el EZLN se consolidó entre 1994 y 1998, y únicamente uno de ellos (El Parral, Villa Corzo) forma parte de los compromisos signados con Albores<sup>228</sup>. Dada la falta de criterios de población, y otros, como exigencias, para erigir nuevos municipios<sup>229</sup> los políticos en turno crean expectativas para aumentar sus seguidores, planteando promesas a localidades y comunidades que aspiran a su municipalización.

Pero, no todos los políticos parecen estar interesados en el discurso de la remunicipalización y tampoco en ofrecer diálogo o negociación con los rebeldes. Para el gobernador Manuel Velasco Coello (2012-2018) la agenda de acuerdos con el EZLN no es tema de su gobierno y la creación de nuevos municipios parece ser algo que le resulta ajeno, pese a que en 2015 nombró a Juan Carlos Gómez Aranda como Secretario de Gobierno. Antes de ocupar este cargo, Gómez Aranda fue diputado federal, siendo miembro fundador, en 1995, de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) del

---

<sup>225</sup> “Firman alianza Roberto Albores y Juan Sabines”, La Jornada, 20 de junio de 2006.

<sup>226</sup> “Nombra Sabines a Noé Castañón nuevo secretario de Gobierno”, Expreso, 27 de noviembre de 2008.

<sup>227</sup> El 4 de noviembre de 2011 el Congreso del estado aprobó la creación de los cuatro nuevos municipios.

<sup>228</sup> Sin embargo, la remunicipalización implementada por el gobernador Sabines fue improvisada y los nuevos municipios aún no logran pleno reconocimiento. Cfr. “Manuel Velasco gestiona recursos federales para municipio inexistente en Chiapas”, 3 de enero de 2016. Disponible en: <http://agenciaelestado.com/manuel-velasco-gestiona-recursos-federales-para-municipio-inexistente-en-chiapas-diputado/>. Consultado en enero de 2016.

<sup>229</sup> En la nueva Constitución promulgada el 3 de noviembre de 2012, por el gobernador Juan Sabines, quedó dicho lo siguiente: “Artículo 30.- Son atribuciones del Congreso del Estado: (...) XXV. Crear o suprimir municipios, una vez que se hayan satisfecho los requisitos que la Ley respectiva establezca”. Pero no hay ninguna Ley que lo regule, ni antes, ni ahora.

Congreso de la Unión, por lo que participó en la mesa de los Acuerdos de San Andrés. En el gobierno de Velasco Coello el tema del EZLN no le merece ni siquiera una mención, la política de gobierno ha sido de indiferencia y aislamiento. Relación a la que Gómez Aranda le llama “respeto”. Dicho en sus palabras: “...la lucha de los zapatistas, entre otras cosas, fue por ser respetados. ‘Lo que debemos hacer es respetarlos’, aseveró.”<sup>230</sup>

A manera de balance, a dos décadas del levantamiento armado, aunque la demanda por nuevos municipios continúa siendo un expediente abierto, es poco probable que el gobernador de Manuel Velasco Coello (2012-2018) tenga interés en continuar con la política contrainsurgente y anti autonómica de la remunicipalización. La estrategia de autonomía zapatista, centrada en la resistencia y en el rechazo al diálogo con el gobierno federal y del estado, ha sido funcional para el gobierno del estado, quien ha construido un relato de que su relación con el EZLN se centra en “el respeto”. Ambos se dan la espalda por razones distintas.

Al conmemorar los veinte años del levantamiento armado y a manera de balance para concluir este capítulo, una larga entrevista de un medio periodístico realizada a Eduardo Ramírez Aguilar<sup>231</sup>, a la sazón secretario general de Gobierno, revela esta estrategia que pasó de la represión y el cerco, en el periodo de Roberto Albores Guillén (1998-2000) y Ernesto Zedillo (1994-2000), al aislamiento y la indiferencia en la actualidad (2014). La siguiente cita que recoge las palabras del secretario de Gobierno Eduardo Ramírez Aguilar, no tiene desperdicio porque revela la naturaleza de la relación entre el gobierno del estado con el EZLN, a dos décadas del conflicto armado:

El gobierno del estado tiene total y absoluto respeto al movimiento zapatista y trabaja para generar un clima de distensión, de paz y de gobernabilidad (...) Al referirse a casi 20 años de su aparición, reconoció que sus demandas siguen pendientes de resolver ‘indudablemente’, sin embargo, ellos han manifestado su propio sistema de organización mediante sus Juntas de Buen Gobierno, de las que hemos sido muy respetuosos. (...). El funcionario estatal reiteró que la relación con los pueblos y comunidades indígenas es de solidaridad, respeto y mucha coincidencia. Incluso, para 2014 habrá en las zonas indígenas un gran presupuesto

---

<sup>230</sup> “20 años del EZLN: hubo cambios, pero para seguir igual”, en Excélsior, 30 de diciembre de 2013, México DF.

<sup>231</sup> “Respeto gobierno de Chiapas movimiento del EZLN”, en Milenio, 31 de diciembre de 2013, México DF.

para ayudar a los niños con más y mejor educación, mayores programas sociales, particularmente en las zonas más pobres. (...). En cuanto a su próxima conmemoración [a los 20 años de su irrupción], aclaró que no se tiene contemplado realizar un operativo especial de seguridad porque existe un respeto hacia ese movimiento, no solamente consiste en ser espectadores, sino más bien, en apoyo a su autonomía y costumbres.

Así las cosas, sin un sujeto político que le exija cumplimiento de derechos de libre determinación y autonomía signados en los Acuerdos de San Andrés, el gobierno del estado ha tenido un amplio margen que le ha facilitado su retorno al indigenismo asistencialista, sin ningún costo político.

Concluyendo, aunque la victoria del programa de remunicipalización del gobierno de Zedillo y Albores puede considerarse pírrico, al lograr crear únicamente siete municipios de la treintena que ofrecía, su éxito radica en que la estrategia contrainsurgente y anti autonómica tuvo repercusiones al causar el debilitamiento de las bases zapatistas, produciendo su encapsulamiento al quedar fragmentado y aislado.

Con los siete nuevos municipios de 1999, se creó un efecto demostración que ayudó a los gobiernos estatal y nacional a sentar las bases para avanzar hacia nuevas demarcaciones municipales, tierra adentro del territorio zapatista, al obtener el consentimiento de poblados y ejidos que habían militado en el zapatismo. Además que con el logro del “primer paquete” mandaba señales hacia la opinión pública nacional e internacional respecto que con ello se estaban “cumpliendo con los Acuerdos de San Andrés”, lo que, apoyado en una fuerte campaña mediática, contribuyó a mejorar la imagen del gobierno federal y del estado ya que con ello, publicitaba, que se estaban resolviendo “de manera integral” el conflicto armado en Chiapas, tal y cómo le exigieron los parlamentarios canadienses en su visita de observación a Chiapas<sup>232</sup>.

Durante varios años, la remunicipalización fue un terreno tenso en el que se confrontaron diversos proyectos de reorganización político-territorial en el estado. Eran muchos los proyectos que contendían en la disputa por resignificar las territorialidades

---

<sup>232</sup> “No habrá nuevos desmantelamientos de municipios autónomos: Labastida”, Diario Cuarto Poder, 12 de mayo de 1998.

indígenas (Burguete y De la Fuente, 2003). En esa disputa no hubo, sin embargo, diálogo entre los zapatistas, las organizaciones sociales; y los pueblos decimonónicos, no encontraron respaldo del EZLN para poder construir la agenda autonómica común de la remunicipalización. En un contexto de debilidad de la organización indígena, al final se impuso la normalidad estatal del reconocimiento (limitado) bajo la figura del municipio libre, invalidando las propuestas y proyectos autonómicos.

En mi perspectiva, la política de remunicipalización fue una pieza clave en el proceso “de pacificación” en el estado, logrado con un bajo costo político; toda vez que no implicó la materialización de los derechos autonómicos indígenas. Se realizó básicamente con una estrategia de militarización de la zona zapatista; con el desmantelamiento de los municipios autónomos, con una propaganda engañosa y amedrentadora; todo eso cobijado bajo el “programa de remunicipalización”. Mientras tanto otros factores como el reparto de dinero, la compra de liderazgos y el reparto asistencialista de beneficios, realizaron el trabajo fino hacia abajo para disolver las alianzas y las lealtades políticas en las regiones zapatistas.

Con el programa de remunicipalización los actores políticos indígenas aumentaron su interés y expectativas sobre el gobierno local y los derechos de ciudadanía que podían ejercerse en la jurisdicción municipal. Por eso, medio centenar de poblados levantaron la mano para demandar elevar a rango municipal su poblado. El fuerte peso mediático que tuvo el programa incrementó la demanda de una manera insospechada; al mismo tiempo que otros sentimientos libertarios renacieron, reviviendo añejos sueños soberanistas, como la que desempolvaron veintiocho municipios de la Costa y Soconusco, que volvieron a plantear sus aspiraciones para constituir el estado 33 de México, separándose de Chiapas. Iguales sentimientos emancipadores se expandieron por la geografía del país en donde el logro de un municipio se percibía como el ejercicio de un derecho ciudadano; del derecho de un pueblo, al autogobierno.

La importancia de este capítulo estriba en conocer el proceso de remunicipalización en el estado de Chiapas, porque ésta fue la única oferta gubernamental al EZLN que se mantuvo por más de una década y se desarrolló en dos terrenos, tanto dentro, como fuera del proceso de diálogo de paz. Fue asimismo, la política contrainsurgente y anti autonómica más exitosa; la que más dividendos redituó al orden

estatal y que gozó además del sostén indígena, en tanto que era apoyada por varias comunidades en su aspiración por constituirse como nueva municipalidad.

En suma, al final de este recuento puede concluirse en que la remunicipalización no tuvo como propósito la creación de los nuevos municipios; sino que éstos fueron únicamente un medio para lograr un fin: la neutralización del ejército rebelde desarticulando sus bases; socavar la lucha autonómica y debilitar a los municipios rebeldes zapatistas. Propósitos en los que logró avanzar de manera importante.

En un escenario de paz inconclusa en donde la declaratoria de guerra se mantiene vigente; en donde los municipios autónomos zapatistas continúan vivos, aunque reducidos y con poca influencia territorial, y el reclamo por la remunicipalización permanece como una voz presente desde los poblados, ejidos y comunidades; en donde las organizaciones sociales campesino-indígenas fueron las perdedoras casi absolutas ya que desaparecieron o se disolvieron casi en su totalidad, después de haber sido “el tercer actor” al comenzar el periodo aquí documentado, con la articulación del CEOIC (Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas) y de la organización Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP); la remunicipalización en Chiapas sigue siendo un expediente abierto, al que los gobiernos federal y del estado podrán volver a recurrir en cualquier momento usándolo como un recurso de disciplinamiento de las luchas sociales.

También podrá ser un recurso electoral; o incluso un instrumento al que el gobierno del estado podrá volver a recurrir cuando así lo requiera, ya que en el estado se carece de una legislación que establezca criterios para la creación de municipios, quedando sujeta a la voluntad gubernamental. Mientras tanto diversos poblados continúan en el esfuerzo de la gestión, esperando ese inesperado momento de una coyuntura a favor de un nuevo ciclo de la remunicipalización.

## IV.- CONCLUSIONES

Esta investigación de tesis se propuso comprender por qué en el periodo 1994-2010 se crearon 53 nuevos municipios en el territorio nacional, modificando las tendencias conservadoras que le precedieron. Me pregunté e indagué sobre las motivaciones que impulsaron a pequeños poblados, comunidades, barrios y ejidos, en distintas regiones del país, a luchar por lograr elevar a rango municipal a su localidad. En el cuerpo del documento puse de relieve a actores sociales movilizados que desafiaron y enfrentaron a los poderes ejecutivo y legislativo de su estado, para disputarles la prerrogativa de ser ellos quienes decidieran sobre la modificación de la malla municipal en su entidad. Hasta antes del periodo que se estudia, los poderes ejecutivo y legislativo habían sido los únicos que podían promover transformaciones en las fronteras internas en los estados; esta decisión pasaba por los filtros y mecanismos del sistema corporativo del entonces hegemónico Partido Revolución Institucional (PRI).

La tesis se planteó varias preguntas que guiaron la investigación: ¿Por qué se crean 53 municipios en el periodo 1994-2010? ¿En qué regiones del país se constituyeron? ¿Por qué irrumpen las luchas por nuevos municipios al concluir el siglo XX? ¿Qué incentivos ofrecía la institución municipal que motivaba esas aspiraciones? ¿Quiénes fueron los actores de la municipalización y en qué gramáticas y repertorios enmarcaron sus demandas? ¿Por qué en la gestión de nuevos municipios, los actores pasaron de la petición corporativa a la acción colectiva de protesta? ¿Cuál fue el repertorio de la acción colectiva que desplegaron los actores locales desde los poblados? ¿Qué articulaciones físicas y simbólicas, tenían estos actores sociales con el EZLN y con el movimiento indígena autónomo? ¿Cuál es la particularidad y trayectoria histórica de la formación de la malla municipal en los estados en donde la demanda y la propuesta de remunicipalización irrumpen? ¿Qué razones motivaron a los poderes ejecutivo y legislativo para la aprobación, o negativa, a los decretos de creación?

Partí de la hipótesis de que fueron los discursos emitidos en una gramática autónoma de emancipación que enarbolaron el EZLN y el movimiento indígena autónomo, lo que produjo los vínculos físicos y simbólicos que hicieron detonar a nivel nacional una gigantesca acción colectiva que condujo a cuestionar y en algunos casos modificar la organización político-territorial de las entidades federativas. La gramática

autonómica y el ejemplo zapatista aportaron prácticas y discursos que los actores en distintas regiones del país hicieron suyas y las incorporaron a su repertorio de acción colectiva. Esos actores y esas luchas crearon sin proponérselo, la coyuntura que aquí se analiza. La presunción que orientó esta investigación es que la configuración de un discurso autonómico y emancipatorio que enunciaban el movimiento indígena autonómico mexicano y el EZLN, y su amplia difusión, alimentaron sentimientos soberanistas, materializados en aspiraciones de libre determinación, autonomía y autogobierno, abriendo una coyuntura de movilizaciones por nuevos municipios a nivel nacional, logrando que medio centenar fueran creados.

La presunción general que orientó la investigación, es que el periodo 1994-2010 se configuró como una coyuntura particular, como un fenómeno épocal al que Raúl Zibechi llamó “clima emancipatorio”. Este clima lo apertura el levantamiento armado del EZLN, que modifica el entorno político en el país. Lograr el autogobierno municipal se argumentó como un reclamo, como una demanda social impulsada por actores movilizados, con discursos contenciosos y recurriendo a las prácticas y emblemas zapatistas como parte de su repertorio de acción colectiva, ejerciendo presión y, eventualmente, miedo, a las autoridades locales, consiguiendo, a veces, que éstos accedieran a la exigencia municipalizadora. Los demandantes movilizaron el temor en las elites políticas para lograr un decreto municipalizador, creándose una Estructura de Oportunidad Política (EOP). En esta coyuntura poblados pequeños interpelan a sus cabeceras y lo hicieron mediante protestas emitiendo discursos en una gramática autonómica y emancipadora.

El objetivo de esta tesis fue documentar las luchas por nuevos municipios en México, que se caracterizó por la emergencia de una ola de reclamos en barrios, ejidos y pequeños poblados, urbanos y rurales, indígenas y no indígenas, que pugnaban por elevar a sus localidades al rango municipal, dando como resultado la creación de 53 nuevas jurisdicciones. De un total de 32 estados en el país, únicamente catorce (el 43 por ciento) fueron las entidades federativas que dieron lugar a modificar sus fronteras internas; de éstas, me centré en ocho: Guerrero, Tlaxcala, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Chiapas. Antes de los años noventa la malla municipal nacional aumentó de manera moderada, conteniendo la demanda. Es significativo observar que desde 1994 los habitantes de pequeños poblados en el país, expresan su aspiración por el autogobierno; haciéndolo de manera beligerante, manifestándose en las calles y retando a sus

autoridades; logrando en algunos casos el beneficio de un decreto de municipalización de su territorio; aunque en ocasiones el reclamo no obtuvo resultados.

En este orden, el segundo objetivo se centró en identificar las resonancias de las luchas indígenas y zapatista en las gramáticas autonómicas y emancipadoras en lugares remotos, alentando a los habitantes, indígenas y no indígenas de poblados del país, a constituirse como nuevos sujetos que impulsaron luchas por la consecución de nuevos municipios, sin que tuvieran organicidad con el movimiento indígena y zapatista; pero que recibían su influencia en un contexto amplio de un “clima emancipatorio” que se diseminó por el territorio nacional, expresado en el repertorio de la acción colectiva de actores que emergieron en la puja por lograr elevar a rango municipal a sus poblados.

Me interesó conocer por qué surgieron esas luchas; cuál es la estructura de oportunidades políticas que los impulsó; de qué formas se movilizaron; cómo se organizaron, cómo disputaron, así como conocer los marcos cognitivos de enunciación de su reclamo. El estudio de las luchas y procesos de municipalización en ocho entidades federativas (Tlaxcala; Guerrero; Veracruz; Michoacán; Puebla; Jalisco; Estado de México y Chiapas) ofreció luz sobre la importancia de comprender la historia de la construcción de la malla municipal en cada estado, y de esta forma entender esas formas de organización y la permanencia de un crecido reclamo de localidades que después de más de dos décadas continuaban demandando erigirse como municipios, sin que en todos los casos haya habido respuesta gubernamental a su exigencia. Esta municipalización contenida había aumentado la demanda de manera considerable, tal y como ha ocurrido en el estado de Guerrero y Michoacán.

Estos procesos particulares hicieron visible que aunque Tlaxcala y Puebla comparten la condición de acentuada atomización territorial por su crecido número de municipios, y siendo ambos territorios en vecindad en donde la huella de la organización político-territorial mesoamericana está presente, sin embargo, en el periodo que se estudia, los barrios y poblados de Tlaxcala se articularon en un momento de crisis política post electoral actuando simultáneamente en acciones políticas contundentes que exigían elevar a rango municipal a sus poblados. En medio de esa crisis política, tuvieron a su favor que la beligerancia mostrada se manifestó en 1995, justo cuando el mundo aún no salía de su asombro de lo que ocurría en Chiapas; lo que condujo a que tanto los poderes ejecutivo y legislativo tuvieran que ceder para aceptar crear 16 nuevas demarcaciones

municipales. Cosa contraria ocurrió en Puebla, en donde las luchas por nuevos municipios irrumpieron en momentos diferentes y sin conexión entre ellos; por lo que la indiferencia gubernamental a esas demandas dejó que el reclamo municipalista se apagara.

La coyuntura que abrió el levantamiento armado del EZLN y su articulación con el movimiento indígena y sus demandas de libre determinación y autonomía, favorecieron la configuración de un clima de reivindicaciones soberanistas que se materializaron en reclamos de autogobierno. La beligerancia de algunos actores que se manifestaron en Veracruz y Jalisco, condujo a que los poderes ejecutivo y legislativo estuvieran dispuestos a emitir los decretos de creación, presionados por los discursos contenciosos de los demandantes, quienes desplegaron un repertorio de acción colectiva que claramente emulaba a los rebeldes zapatistas, además que hacían presumir vínculos con ellos. Los grupos sociales organizados que usaron este tipo de estrategia tuvieron mejores oportunidades que aquellos que prefirieron seguir la ruta de la gestión corporativa, como ocurrió con la localidad de Capilla de Guadalupe, en Jalisco, que no avanzó, a diferencia del resultado que obtuvo Cerro Gordo, que mostró mayor contundencia en sus reclamos.

El clima nacional a favor de la modificación de la malla municipal, se construyó con la combinación de varios discursos. El más importante fue la importancia mediática que ganó la rebelión armada del EZLN y su amplia difusión en distintos medios, tanto en la televisión, pero también en la sociedad red. En esa coyuntura las alianzas reales o simbólicas entre el EZLN y el movimiento indígena configuraron un discurso emancipador. Adicionalmente, contribuyó la difusión de la propaganda gubernamental de oferta de creación de 33 nuevos municipios a favor del EZLN, como una respuesta frente al conflicto armado. Igual de impactante fue la noticia de creación simultánea de 16 demarcaciones municipales en Tlaxcala en 1995, creando un “clima remunicipalizador”, que abrió la expectativa en poblados, que estaban en desacuerdo con sus cabeceras municipales.

Pero no todas las demandas se materializaron, únicamente en aquellos en donde se produjo una coyuntura política local que presionó a las autoridades del estado, como Tlaxcala, Guerrero, Veracruz, Estado de México y Jalisco. En este recuento no entra Chiapas, ya que si bien en esa entidad fueron siete los municipios formados, sin embargo, éstos respondieron a la política de remunicipalización contrainsurgente y anti

autonómica. Mientras que en Michoacán y Puebla, que aquí también documenté, no lograron su materialización.

El tercer objetivo de la tesis fue aproximarme a comprender las motivaciones que condujeron a los poderes ejecutivo y legislativo, en algunos casos, a emitir un decreto para la formación de una nueva jurisdicción municipal; o negarse a hacerlo o incluso modificando la legislación para contener la demanda. Documenté que fueron las presiones de los ciudadanos que emularon el repertorio de lucha política del EZLN, como por ejemplo el uso de pasamontañas, así como la instauración de ayuntamientos paralelos o declaratorios de municipios en rebeldía los que hicieron posible obtener una nueva jurisdicción municipal. El miedo y el temor de la clase política gobernante frente a un escenario de expansión del levantamiento armado chiapaneco, fue un recurso externo que se puso a favor de los actores locales, como ocurrió en Tlaxcala, Veracruz y Jalisco.

Adicionalmente, los gobernadores usaron el imaginario popular entonces existente a favor de la municipalización, para colocar sus propios intereses. Por ejemplo, los municipios creados en el Estado de México, respondieron a los planes y política social del gobernador Arturo Montiel quien promovió y decretó la constitución de tres municipios: Luvianos, San José del Rincón y Tonanitla. Ninguno de ellos correspondió a la veintena de comités que integraban el “Frente para la Creación de Nuevos Municipios para la entidad federativa (FCMEM)”, que se habían movilizado desde la década de los noventa para obtener sendos decretos de municipalización. Al modificar la malla municipal, el poder ejecutivo y legislativo puso su agenda e intereses por delante, ignorando las aspiraciones sociales.

La demanda por nuevos municipios en el país, tanto los que se han creado, como otros que permanecen en el reclamo, ha configurado una situación de presión a los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas y condujo a modificaciones en la legislación local. Además en la coyuntura 1994-2010 hubo también retrocesos, y acciones y políticas de gobierno que hicieron retroceder las conquistas de las luchas sociales en particular del movimiento indígena. En contrario de lo que había quedado establecido en los Acuerdos de San Andrés firmados en Chiapas en 1996, en algunos estados como Jalisco y Guerrero, los congresos locales elevaron los requisitos para creación de nuevos municipios, constituyéndose en un gran candado en contra de las aspiraciones de los pequeños poblados. En el pasado inmediato los criterios para la

erección de un municipio, eran políticos y el gobernador era el que decía y decidía sobre estos asuntos. Los gestores habituales eran los diputados o senadores del PRI, por lo que la legislación resultaba poco relevante. Desde los solicitantes, la petición en voz de personas notables era el procedimiento habitual, no era una cuestión popular en la que la población local pudiera incidir.

Pero las cosas cambiaron cuando la demanda irrumpió de forma beligerante en la coyuntura de 1994. Mediante actos contenciosos algunos actores presionaron a sus autoridades ejecutivas y legislativas. En algunos casos el miedo de la clase política local frente a la expansión del levantamiento armado les benefició; en algunos casos la escasa pericia de los diputados los condujo a cometer errores, como fue el caso de Capilla de Guadalupe, Jalisco (2008). Un rasgo de la coyuntura que se analiza fue que el tema de creación de nuevos municipios se plantea como una cuestión de Estado, en el que todos los poderes participaron de una u otra manera. Controversias constitucionales involucraron a los poderes judiciales y al ejecutivo federal. Entre otras cosas el Supremo Tribunal de Justicia, tuvo que emitir sentencias, y sentar jurisprudencia, para que se garantizara el derecho de audiencia a los municipios, entre otras protecciones. Siendo esta intervención una novedad en el periodo que se estudia: la creación de nuevos municipios se convirtió en una razón de Estado. En las entidades federativas la creación de nuevos municipios se convirtió en preocupación gubernamental, los poderes legislativo y ejecutivo activaron su protagonismo en este tema, sobre el que años atrás habían mostrado poco interés. Para protegerse y ante el crecimiento de la demanda, los poderes legislativos endurecieron los requisitos, recortando de manera significativa el universo de posibles demandantes.

Puedo afirmar que estas medidas resultaron en contra de los derechos de los pueblos indígenas, ya que ignoraron lo comprometido en los diálogos y los Acuerdos de San Andrés. La nueva legislación no favoreció a la población indígena y tampoco a los pequeños poblados. El sentido de estas reformas realizadas en el campo municipal en la primera década del siglo XXI, ya no se inscribieron en un horizonte de un federalismo descentralizador, sino de uno que re-centralizaba. Poco a poco el “miedo” que fue usado como la principal estrategia para presionar a la clase política de los estados como medida de presión para obtener un decreto de municipalización, dejó de ser un recurso político usado por los actores locales. El ciclo “de la remunicipalización” que aquí se estudia se

cerró (2010), cuando los gobiernos de los estados perdieron interés en escuchar las demandas populares por nuevos municipios.

El cuarto objetivo se propuso conocer luchas por la remunicipalización en regiones indígenas del país y la construcción de propuestas de reformas orientadas hacia el rediseño del Estado, que caracterizaron a las formulaciones que desplegaron organizaciones que hacían parte del Movimiento Indígena Autónimo (MIA), como una variante específica de éste, configurando propuestas alrededor de una “remunicipalización autónoma”, desplegada desde las organizaciones indígenas de Guerrero y Michoacán. La investigación hizo visible las gramáticas de las luchas de los actores locales en particular del movimiento indígena autónomo, que en ese momento fue protagonista central. Estas y otras organizaciones indígenas interpretaron e hicieron valer a su favor el “reconocimiento a la remunicipalización” que quedó contenido dentro de los Acuerdos de San Andrés (1996) para ser reconocido en regiones indígenas del país.

En estados como Guerrero y Michoacán las aspiraciones por lograr una demarcación municipal propia estuvieron relacionadas con el derecho al autogobierno. Desde la década de los setenta y ochenta algunos municipios de esas entidades se vincularon con el movimiento municipalista y con militancias partidarias que buscaban la democratización de los espacios locales, en un momento histórico cuando la transición democrática contenía la promesa del cambio político. En regiones campesinas e indígenas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba en manos de los caciques; por lo que en gran medida las luchas por los nuevos municipios se alimentaban de sentimientos democráticos y buscaban desmontar relaciones de poder.

En su perspectiva, la conquista por un nuevo municipio abría las puertas a mejorar la participación política a un mayor acceso a la toma de decisiones y era una vía factible para acercarse al poder. En los años noventa la aspiración democrática se fusionó con la lucha por el autogobierno comunitario y municipal. En los capítulos relativos a estos estados doy cuenta de cómo organizaciones que eran parte del Movimiento Indígena Autónimo en México, hicieron de la lucha por nuevos municipios una demanda relevante, toda vez que el municipio fue percibido como el terreno a través del cual podrían materializarse los derechos de libre determinación y autonomía que quedaron firmados entre el gobierno federal y del estado y el EZLN.

Los liderazgos de las organizaciones indígenas en estos estados fueron punta de lanza en las luchas indígenas autonómicas en el país al arrancar los años noventa, desde la conformación del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena Negra y Popular y posteriormente lo harían como parte de la Asamblea Nacional indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y del Congreso Nacional Indígena (CNI). Como parte de estos movimientos y desde sus espacios locales impulsaron luchas y propuestas hacia la transformación del Estado nación y el rediseño del municipio como una institución culturalmente pertinente.

En el quinto objetivo se propuso analizar en extenso el proceso de “remunicipalización” en Chiapas, que fue impulsado como una política dirigida al EZLN, por el gobierno federal y del estado de Chiapas, como una “oferta” de solución al conflicto armado en Chiapas. Este capítulo se estructuró en 18 “momentos”, con una lógica cronológica y secuencial, para dar una idea del proceso. En ellos se hace un recuento detallado de los varios intentos que el gobierno federal y del estado realizó para municipalizar los territorios zapatistas. Habiendo comenzado como una oferta gubernamental en el contexto del diálogo con los zapatistas, frente al rechazo de los rebeldes, el gobierno procedió de manera unilateral a su implementación, usándola como un recurso contrainsurgente y anti autonómico, para dismantelar las bases del ejército rebelde. Esta estrategia militar fue la que finalmente se impuso. Habiendo sido “la remunicipalización” como un recurso de guerra, ésta se convirtió en un punto de tensión con los pueblos y organizaciones indígenas chiapanecas (y después con otras de remotas regiones indígenas del país) que fueron acusadas de “gobiernistas” y “rajadas”, estigmatizando sus luchas. Al concluir el siglo XX la política de remunicipalización se impuso en Chiapas al constituir siete municipios en la periferia zapatista (1999).

Finalmente al curso del siglo XXI las luchas por nuevos municipios y los procesos de remunicipalización han continuado (con cuatro nuevos municipios creados en 2011 durante el periodo de gobierno de Juan Sabines (Belisario Domínguez, El Parral, Emiliano Zapata y Mezcalapa), pero se inscriben en otra lógica de poder, por lo que su análisis ya no fue incorporado en esta investigación de tesis, toda vez que quedan fuera de la coyuntura 1994-2010, que aquí se analiza.

El sexto y último objetivo particular hizo visible tensiones que surgieron entre la posición del EZLN de rechazo a las políticas de creación de nuevos municipios, dada la

intención que en Chiapas adquirió, como una estrategia de “remunicipalización contrainsurgente”. Esta posición zapatista contribuyó a que la remunicipalización no fuera aceptada como una legítima reivindicación indígena autonómica, lo que generó prejuicios desde los legisladores que elaboraban la ley en el Congreso nacional, en el debate sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y que luego daría lugar a la reforma constitucional de 2001. Pese a ese estigma, las luchas por nuevos municipios se expandieron en el país, logrando resultados en algunas entidades. Pero muchos otros se quedaron sin respuesta, más de medio centenar de demandas irrumpen de vez en vez en la geografía nacional. Algunas de ellas son reclamos de pueblos indígenas que perdieron el autogobierno, y cuya aspiración de restitución es enarbolada de generación en generación. Habiendo sido el ciclo por la remunicipalización que se abrió en la coyuntura 1994-2010, una oportunidad para que tal cosa ocurriera.

Concluyendo, después de cerrado el ciclo de la remunicipalización en un contexto de “clima emancipatorio”, como luchas soberanistas por el autogobierno desde poblados que emitían discursos en gramática autonómica y emancipadora; al continuar el siglo XXI, las aspiraciones por nuevos municipios permanecen y se han ampliado hacia otras direcciones, pero las razones que las motivan son diferentes. En la actualidad responden principalmente a los cambios económicos, como por ejemplo la creciente incorporación de las regiones a la globalización neoliberal, que han modificado los territorios y las formas de inserción en el capitalismo global. Estas regiones, principalmente las costeras (por efecto del turismo, como por ejemplo El Caribe mexicano) y las fronterizas (principalmente del norte del país), son nuevos espacios en donde irrumpen demandas por nuevos municipios; pero estos reclamos ya no responden a las dinámicas que documentó esta tesis. Así, entre las viejas y nuevas razones, la creación de nuevos municipios continúa siendo en el México del siglo XXI, un expediente abierto. Estas tendencias abren nuevos temas para futuras investigaciones.

## ANEXOS

**Cuadro Número 1. Nuevos municipios creados en México 1990-2010**

Estado	Nombre del nuevo municipio	Fecha de Decreto de creación o incorporación	Municipios a partir de los que se crea	No de municipios en el país
Campeche	Escárcega	19 de julio de 1990	El Carmen	2,387
Aguascalientes	El Llano	1 de enero de 1991	Aguascalientes	2,388
Aguascalientes	San Francisco de los Romo	1 de enero de 1991	Aguascalientes	2,389
Baja California Sur	Loreto	22 de agosto de 1992	Comondú	2,390
Guerrero	Acatepec	24 de marzo de 1993	Zapotitlán Tablas	2,391
Quintana Roo	Solidaridad Playa del Carmen	28 de julio de 1993	Cozumel	2,392
México	Valle de Chalco Solidaridad	9 de noviembre de 1994	Chalco, Ixtapaluca, La Paz, Chicoloapan	2,393
San Luis Potosí	El Naranjo de Carlos Sarabia	2 de diciembre de 1994	Ciudad del Maíz	2,394
San Luis Potosí	Matlapa	2 de diciembre de 1994	Tamazunchale	2,395
Baja California	Playas de Rosarito	21 de julio de 1995	Tijuana	2,396
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	9 de agosto de 1995	Nativitas	2,397

Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	12 de agosto de 1995	Acuamanala de Miguel Hidalgo	2,398
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	12 de agosto de 1995	Tepeyanco	2,399
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	16 de agosto de 1995	Zacatelco	2,400
Tlaxcala	Santa Isabel Xiloxotla	16 de agosto de 1995	Tepeyanco	2,401
Tlaxcala	San José Teacalco	19 de agosto de 1995	Tzompantepec	2,402
Tlaxcala	San Francisco Tetlanohcan	19 de agosto de 1995	Chiautempan	2,403
Tlaxcala	La Magdalena Tlaltelulco	19 de agosto de 1995	Chiautempan	2,404
Tlaxcala	San Damián Texoloc	27 de septiembre de 1995	Tetlatlahuca	2,405
Tlaxcala	Emiliano Zapata	27 de septiembre de 1995	Terrenate	2,406
Tlaxcala	Lázaro Cárdenas	27 de septiembre de 1995	Terrenate	2,407
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	27 de septiembre de 1995	Tetlatlahuca	2,408
Tlaxcala	San Lucas Tecopilco	1 de octubre de 1995	Xaltocan	2,409
Tlaxcala	Santa Ana Nopalucan	1 de octubre de 1995	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	2,410
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	1 de octubre de 1995	Zacatelco	2,411

Tlaxcala	Benito Juárez	8 de octubre de 1995	Lázaro Cárdenas	2,412
Veracruz	Carlos A. Carrillo	1 de diciembre de 1996	Cosamaloapan	2,413
Sonora	Benito Juárez	27 de diciembre de 1996	Etchojoa	2,414
Sonora	San Ignacio Río Muerto	27 de diciembre de 1996	Guaymas	2,415
Campeche	Calakmul	1 de enero de 1997	Chamotón, Hopelchén	2,416
Veracruz	Uxpanapa	31 de enero de 1997	Minatitlán, Jesús Carranza, Hidalgotitlán, Las Choapas	2,417
Veracruz	Tatahuicapan de Juárez	20 de marzo de 1997	Mecayapan, Soteapan	2,418
Campeche	Candelaria	17 de junio de 1998	El Carmen	2,419
Chiapas	Aldama	27 de julio de 1999	Chenalhó	2,420
Chiapas	Benemérito de las Américas	27 de julio de 1999	Ocosingo	2,421
Chiapas	Maravilla Tenejapa	27 de julio de 1999	Las Margaritas	2,422
Chiapas	Marqués de Comillas	27 de julio de 1999	Ocosingo	2,423
Chiapas	Montecristo de Guerrero	27 de julio de 1999	Ángel Albino Corzo	2,424
Chiapas	San Andrés Duraznal	27 de julio de 1999	Simojovel	2,425
Chiapas	Santiago El Pinar	27 de julio de 1999	Larráinzar	2,426

Zacatecas	Trancoso	1 de enero del 2000	Guadalupe	2,427
México	Luvianos	1 de enero del 2002	Tejupilco	2,428
México	San José del Rincón	1 de enero del 2002	San Felipe del Progreso	2,429
Guerrero	Marquélia	15 de junio de 2002	Azoyú y Cuajinicuilapa	2,430
Guerrero	Cochoapa el Grande	13 de junio 2003	Metlatonoc	2,431
Guerrero	José Joaquín de Herrera	13 de junio 2003	Chilapa de Álvarez	2,432
México	Santa María Tonanitla	25 de julio de 2003	Jaltenco	2,433
Veracruz	San Rafael	15 de diciembre de 2003	Martínez de la Torre	2,434
Veracruz	Santiago Sochiapan	15 de diciembre de 2003	Playa Vicente	2,435
Guerrero	Juchitán	5 de marzo de 2004	Azoyú	2,436
Zacatecas	Santa María de la Paz	1 de enero de 2005	Teúl de González Ortega	2,437
Guerrero	Iliatenco	25 de noviembre de 2005	Malinaltepec y San Luis Acatlán	2,438
Jalisco	San Ignacio Cerro Gordo	1 de septiembre de 2005	Arandas	2,439
Quintana Roo	Tulum	19 de Mayo 2008	Solidaridad	2440

**Cuadro Número 2. Estados y número de municipios a nivel nacional, 2010**

Clave	Estado	Número de municipios
01	Aguascalientes	11
02	Baja California	5
03	Baja California Sur	5
04	Campeche	11
05	Coahuila de Zaragoza	38
06	Colima	10
07	Chiapas	118
08	Chihuahua	67
10	Durango	39
11	Guanajuato	46
12	Guerrero	81
13	Hidalgo	84
14	Jalisco	125
15	México	125
16	Michoacán de Ocampo	113
17	Morelos	33
18	Nayarit	20
19	Nuevo León	51
20	Oaxaca	570
21	Puebla	217
22	Querétaro de Arteaga	18
23	Quintana Roo	9

24	San Luis Potosí	58
25	Sinaloa	18
26	Sonora	72
27	Tabasco	17
28	Tamaulipas	43
29	Tlaxcala	60
30	Veracruz-Llave	212
31	Yucatán	106
32	Zacatecas	58
Total de Municipios		2,440

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), “Los últimos municipios creados”, en Elocal, Secretaría de Gobernación. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados). Consultado el 24 de marzo de 2014.

## **LISTA DE ACRÓNIMOS**

### **A**

AEDPECH.- Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco.

ASAM.- Asamblea de Autoridades Mixes

ANIPA.- Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía.

ARIC-UU.- Asociación Rural de Interés Colectivo-Unión de Uniones

ANPIBAC.- Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües

### **C**

CAM.- Consejo Agrario Mexicano

CM500.- Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena

CDI.- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEOIC.- Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas.

CELALI.- Centro de Lenguas y Cultura Indígena

CETEG.- Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación Guerrero

CIOAC.- Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos

COCOPA.- Comisión de Concordia y Pacificación

CODREMI.- Comité de Asamblea de los Recursos Naturales y Humanos Mixes

CONAI.- Comisión Nacional de Intermediación

CNC.- Central Campesina Independiente

CNI.- Congreso Nacional Indígena

CPNAB.- Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas

CROIC.- Consejo Regional de Organizaciones Indígenas y Campesinas

CONAGUA.- Comisión Nacional del Agua

COPARMEX.- Confederación Patronal de la República Mexicana.

CRS.- Ciudades Rurales Sustentables.

CNPI.- Consejo Nacional de Pueblos Indígenas

CONAI.- Comisión Nacional de Intermediación

CMGC.- Concejo Mayor de Gobierno Comunal del municipio de Cherán

E

EZLN.- Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

F

FAOLN.- Frente Amplio de Organizaciones para la Liberación Nacional.

FIPI.- Frente Independiente de Pueblos Indígenas

FCMEM.- Frente para la Creación de Nuevos Municipios

FICIM.- Frente Independiente de Comunidades Indígenas de Michoacán

FIPI- Michoacán.- Frente Independiente de Pueblos Indios de Michoacán Unión de

FDN.- Frente Democrático Nacional

FREPOSEV.- Frente Popular de Organizaciones del Sureste de Veracruz

I

INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IFE.- Instituto Federal Electoral

## J

JBG.- Juntas de Buen Gobierno Zapatista

## M

MAREZ.- Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas

MIA.-Movimiento Indígena Autonomo

MOCRI.-Movimiento Campesino Regional Independiente

## O

OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCISZ.- Organización Campesina Independiente de la Sierra de Zongolica

ODAPAS.- Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

ORCAO.- Organización Regional de Cafecultores de Ocosingo

ODRENASIJ.- Organización para la Defensa de los Recursos Humanos y el Desarrollo Social Sierra de Juárez

ONP.- Organización Nación Purhépecha

ONPZ.- Organización Nación Purhépecha Zapatista

## P

PAN.- Partido Acción Nacional

PFC.- Partido Frente Cardenista

PRD.- Partido de la Revolución Democrática.

PRI.- Partido Revolucionario Institucional

PRT.- Partido Revolucionario de los Trabajadores

PST.- Partido Socialista de los Trabajadores

PT.- Partido del Trabajo

PGR.- Procuraduría General de la República

R

RAN.- Región Autónoma Norte.

RAP.- Regiones Autónomas Pluriétnicas

S

SEAPI.- Secretaría de Atención a los Pueblos Indígenas.

SCJN.- Suprema Corte de Justicia de la Nación

SOAPAP.- Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla

T

TEPJ.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

U

UCZ.- Unión Campesina Zapatista

UCIZONI.- Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo de Tehuantepec

UCD.- Unión Campesina Democrática

UCEZ.- Unión de Comuneros Emiliano Zapata

UGOCP.- Unión General Obrera Campesina Popular

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

Aabrahamssohn, Ari, 2008, “Enclaves y litigios municipales”, en *Iberoamérica Global* Vol. I, Núm. 4, noviembre, pp. 22-39. Disponible en: <http://www.iberoamericaglobal.org/#!vol1-num4-nov2008/c1m69>. Consultado en diciembre de 2013.

Agüero Rodríguez, José C., 2001, “El municipio indígena autónomo de Xochiapán. Utopía o reclamo histórico”, en *Revista Transición, Debate y Propuesta en Veracruz*, Núm. 34, abril, Centro de Estudios para la Transición Democrática (CETRADE), Xalapa, Veracruz. Disponible en: <http://cetrade.org/v2/revista-transicion/2001/34-federalismo-autonomias/municipio-indigena-autonomo-xochiacapan-jose-c-agueero-rodriguez>. Consultado en abril de 2014.

Almeyra, Guillermo, Luciano Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira, Carlos Walter Porto-Gonçalves (Coord.), 2014, *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Vol. I., UAM, CLACSO, México.

Anaya Muñoz, Alejandro, 2006, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México*, Plaza y Valdez, Universidad Iberoamericana, México.

Anderson, Benedict, 2006, *Comunidades imaginadas*. FCE, España.

Aragón Andrade, Orlando, 2007, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma al artículo 4º constitucional de 1992*, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.

Aragón, Orlando, 2013, “El derecho en insurrección. El uso contra-hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán”, en *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 7, Número 2, UNB, Brasil, pp. 37-69.

Assies, Willem, 2003, “La descentralización en perspectiva”, en Willem Assies (Coord.) *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina. Innovando la gestión pública*, COLMICH, Zamora, Michoacán, pp. 13-34.

Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (Ed.), 1999, *El Reto de la Diversidad*, El Colegio de Michoacán, México.

Baitenmann, Helga, 2007, “Reforma agraria y ciudadanía en el siglo XX”, en Francisco Xavier Gómez Canpinteiro, (editor), *Paisajes mexicanos de la reforma agraria: homenaje a William Roseberry*, COLMICH, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” BUAP, Zamora, Michoacán, pp. 71-96.

Bajo Tierra Ediciones-Jóvenes en resistencia alternativa, 2011, “Pensar las autonomías”, Bajo Tierra Ediciones-Jóvenes en resistencia alternativa, México.

Bartolomé, Miguel Alberto, 1996, *Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México*. Disponible en <http://vsites.unb.br/ics/dan/Serie209empdf.pdf> .Consultado en marzo de 2010.

Bartolomé, Miguel Alberto, 1997, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, Siglo XXI, México.

Bartolomé, Miguel Alberto, 2002, “Movimientos indios en América Latina. Los nuevos procesos de construcción nacionalitaria”, en *Desacatos*, otoño-invierno, número 010, CIESAS, México DF., pp. 148-166.

Bartra, Armando. 1996, *Guerrero Bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, Sinfiltro, México.

Bartra, Armando, 2004, “Las guerras del ogro”, en *Revista Chiapas*, Núm. 16, Editorial ERA, IIE-UNAM, México, pp. 63-106.

Bartra, Armando y Gerardo Otero, 2008, “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, en Sam Moyo y Paris Yeros (Coord.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 401-428.

Bastos Amigo, Santiago, 2011, “La nueva defensa de Mezcala: un proceso de recomunalización a través de la renovación étnica” en *Relaciones*, 125, invierno, Vol. XXXII, COLMICH, Zamora, Michoacán, pp. 87-122.

Balam Ramos, Yuri H., 2009, “Quintana Roo: turismo y cambios en su mapa político”, en *Ketzalcalli*, Núm. 2, México, pp. 29-37.

Balandier, Georges, 1970, *El concepto de ‘situación’ colonial*, Editorial José de Pineda Ibarra, Ministerio de Educación, Guatemala, Centroamérica.

Baronnet, Bruno, Mariana Mora y Richard Stahler-Sholk, 2011, *Luchas muy otras. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*, CIESAS, UAM, UACH, México.

Barre, Marie-Chantal, 1990, “La presencia indígena en los procesos sociopolíticos contemporáneos de Centroamérica”, en *Nueva Antropología*, Vol. XI, Núm. 37, México, pp. 107-127.

Bataillon, Claude, {1969}1979, *Las regiones geográficas de México*, Siglo XXI, México.

Basolls Ricardez, Mario y Maribel Espinosa Castillo, 2011, “Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente”, en *Polis*, vol.7, núm. 2, UAM-I, México, pp. 181-212.

Becerra O’Leary, José, Rogelio Castañares Ferrer y Luis Enrique Pérez Mota, s/f, *Los Acuerdos Agrarios en Chiapas*. Disponible en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070314.htm>. Consultado en octubre de 2012.

Bengoa, José, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, FCE, Chile.

Bonfil Batalla, Guillermo, 1981, *Utopía y Revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México.

Bonfil, Guillermo, 1978, “Las nuevas organizaciones indígenas (Hipótesis para la formulación de un modelo analítico)”, en *Journal de la Société des Américanistes*, Année 1978, vol. 65, número 65, pp. 209-219. Disponible en: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/jsa\\_0037-9174\\_1978\\_num\\_65\\_1\\_2162](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/jsa_0037-9174_1978_num_65_1_2162). Consultado en marzo de 2010.

Bonfil Batalla, Guillermo, 1977, “La declaración de Barbados II y comentarios”, en *Revista Nueva Antropología*, diciembre, año/vol. II, Núm. 007, UNAM, México DF., pp. 109-118.

Bonfil Batalla, Guillermo, 1972, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, en *Anales de Antropología*, Vol. I. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, México, pp. 105-124.

Blancas Martínez, Edgar Noé, (Editor), 2011, *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, Hidalgo.

Blancas Martínez, Edgar Noé, 2013, *Dis-posiciones neoliberales. Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca de Soto, Hidalgo.

Blázquez Domínguez, Carmen, 2000, *Breve historia de Veracruz*, FCE, COLMEX, México.

Bobrow-Strain, Aaron, 2007, *Intimate Enemies. Landowners, Power, and Violence in Chiapas*, USA, Duke University Press.

Boehm de Lameiras, Brigitte, 1987, *El municipio en México*, COLMICH, México.

Brewer-Carías, Allan R., 2004, “Sobre la globalización y la lugarización y el pequeño municipio”, en *Provincia, Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, Núm. 12, julio-diciembre, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Venezuela, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 115-130.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 1994, “Las cuentas pendientes (Absalón y Ernesto Castellanos Domínguez)”, *Memoria*, número 63, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero Socialista, pp. 33-40.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 1998, “Chiapas: autonomías indígenas. La construcción de los sujetos autonómicos”, en *Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas en la Cámara de Diputados*, Año VII, Núm. 60, mayo-junio, 1998, pp. 117-160.

Burguete Araceli, 1998a, “Remunicipalización en Chiapas: los retos”, en *Memoria* Núm. 114, agosto, CEMOS, México DF., pp. 14-25.

Burguete Araceli, 1998b, “Poder local y autonomía indígena en Chiapas. Rebeliones comunitarias y luchas municipalistas”, en María Eugenia Reyes Ramos, Reyna Moguel Viveros, Gemma van der Haar, (Coord.) *Espacios disputados. Transformaciones rurales en Chiapas*, UAM, ECOSUR, México, pp. 239-276.

Burguete, Araceli, 2002, “Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en Shanan L. Mattiace, Rosalva Aída Hernández y Jan Rus (editores), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, CIESAS, IWGIA, México, pp. 269-318.

Burguete, Araceli, 2004, “Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (editores) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 137-171.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2006, “Los concejos municipales: un recurso oficial y oficioso para la transición política en Chiapas”, en Anuario 2005. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, pp. 135-186.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2007a, “Cumbres indígenas en América Latina. Cambios y continuidades en una tradición política. A propósito de la III Cumbre Continental Indígena en Guatemala”, en Memoria Núm. 220, junio, CEMOS-Memoria, México, pp. 39-47.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2007b, “Los concejos municipales: un recurso oficial y oficioso para la transición política en Chiapas”, en Anuario 2005, CESMECA, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pp. 135-186.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2007c, “Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas de Chiapas (1994-1995): un recurso para la transición política en gramática autonómica”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coord.), Poder, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio, México, UAM-Iztapalapa, pp. 209-264.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2007d, “De organizaciones indígenas a partidos étnicos: nuevas tendencias en las luchas indias en América Latina”, en Liminar. Estudios sociales y humanísticos. Revista de Investigación Científica del CESMECA, UNICAH, año 5, vol. V, núm. 2, diciembre, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pp.144-162.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2008, “Municipios Indígenas: por un Régimen Multimunicipal en México”, en Alteridades año 18, Núm. 35, enero-junio, UAM-X, México, pp. 67-83.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2009, “El municipio en Chiapas en la coyuntura zapatista: un actor inesperado”, en Revista Encrucijada Americana, Año 3, Núm. 1, otoño-invierno, Universidad Alberto Hurtado, pp. 139-176.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2010, "Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina", en Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, (Coords.), La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional, FLACSO-Ecuador, GTZ, CIESAS, IWGIA, UNICH, pp. 63-94.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, 2012, "Movimiento indígena en México. El péndulo de la resistencia: ciclos de protesta y sedimentación", en Ana Cecilia Betancur J. (Coord.), Movimientos indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración, IWGIA, Dinamarca, pp. 12-41.

Burguete, Araceli, 2013, "Constitutional Multiculturalism in Chiapas: Hollow Reforms That Nullify Autonomy Rights", en Todd A. Eisenstadt, Michael S. Danielson, Moisés Jaime Bailón y Carlos Sorroza, (Eds), Latin America's Multicultural Movements. The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights, Oxford University Press, USA, pp. 40-63.

Burguete, Araceli y Jaime Torres, 2007<sup>a</sup>, "Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 91-134.

Burguete, Araceli y Jaime Torres, 2007<sup>b</sup>, "Remunicipalización en Santiago el Pinar: un empoderamiento acotado", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 135-172.

Burguete, Araceli y Xochitl Leyva, 2007, "La remunicipalización en Chiapas: entre la paz y la contrainsurgencia", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 23-44.

Burguete Cal y Mayor, Araceli y Rosa de la Fuente, 2003, "Chiapas: la disputa del espacio en un proceso de remunicipalización", en Geografía y Gestión Territorial. Revista de

divulgación geográfica del Departamento de Geografía y Ordenamiento Territorial, Año 2, Núm. 5, mayo-agosto, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, pp. 15-24.

Büschges, Christian, 2007, “La etnización como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en la América andina y Asia del Sur”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kalmeier, (Compiladores) Etnicidad y poder en los países andinos, Quito Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador, Universidad de Bielefeld, Corporación Editora Nacional, pp. 15-37.

Bührle, Carlos, 2004, “Thomas Hobbes: Sobre el miedo”, en Revista de Filosofía y Teoría Política, Núm. 35, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, p. 25-37.

Cairo Carou, Heriberto y Rosa María de la Fuente Fernández, 2003, “La autonomía territorial y la cuestión etnonacional de los pueblos indígenas: ¿se descoloniza el poder en México?”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, mayo-diciembre, año/vol. XLVI, número 188-189, UNAM, México, pp. 39-73.

Cadena Inostroza, Celicia, Sergio Franco Maass y Hector Campos Alanís, 2007. “Territorialidad y política. El caso de la división del municipio de San Felipe del Progreso, Edomex”, en Gestión y Política Pública, vol XVI, núm. 2, CIDE, México, pp. 421-464.

Calderón Mólgora, Marco Antonio, 1994, Violencia política y elecciones municipales, COLMICH, Instituto Mora, Zamora, Michoacán.

Calderón Mólgora, Marco Antonio, 2004, Historias, procesos políticos y cardenismos: Cherán y la Sierra Purhépecha, COLMICH, Zamora, Michoacán.

Calnek, Edward, 1970, “Los pueblos indígenas de las tierras altas”, en Norman A. McQuown y Julian Pitt-Rivers (Eds.), Ensayos de antropología en la zona central de Chiapas, Instituto Nacional Indigenista, México, pp. 105-134.

Cardoso de Oliveira, Roberto, 1990, “La politización de la identidad y el movimiento indígena”, en José Alcina Franch (Compilador), *Indianismo e indigenismo en América Latina*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 145-161.

Castro A., José Luis, 1995, *Historia de la Constitución Política del Estado de Chiapas, 1825-1995*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Castro Apreza, Inés, 1999, “Quitarle el agua al pez: la guerra de baja intensidad en Chiapas (1994-1998)”, en *Revista Chiapas*, Núm. 8, México, IIE-UNAM, Ediciones Era, pp. 123-141.

Castro Lucic, Milka, 2008, “La universalización de la condición indígena”, en *Alteridades*, Vol. 18, Núm. 35. México, UAM-X, pp. 21-32.

Carmagnani, Marcello, 1988, *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, FCE, México.

Castells Manuel, 1996, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1, Siglo XXI*, México.

Cazarín Martínez, Angélica, 2008, *Factores de la alternancia en Tlaxcala, 1991-2001*, Tesis doctoral, El Colegio de Tlaxcala, A.C., Doctorado en Desarrollo Regional, Tlaxcala, Tlaxcala.

Cerda García, Alejandro, 2011, *Imaginando zapatismo. Multiculturalidad y autonomía indígena en Chiapas desde un municipio autónomo*, UAM, México.

Cervantes Escoto, Fernando, Alfredo Cesín Vargas y Sandra Laura Pérez Sánchez, 2007, “El abandono de la ganadería lechera y reconversión productiva en Chipilo, Puebla”, en *Técnica Pecuaria en México*, Vol. 45, Núm. 2, mayo-agosto, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, México, pp. 195-2008.

Collier, Jane y Speed, Shannon, 2000, “Autonomía indígena, el discurso de los derechos humanos y el Estado: dos casos en Chiapas”, en Revista Memoria, núm. 139, México, CEMOS, pp. 5-11.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo21023.pdf>.

Consultado en agosto de 2013.

Contreras, Esteban, 2012, “Capilla de Guadalupe. La lucha por ser municipio”, en Reporte índigo. Disponible en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/la-lucha-por-ser-municipio>. Consultado en marzo de 2013.

Cortés Máximo, Juan Carlos, 2007, “Ayuntamientos michoacanos: separación y sujeción de pueblos indígenas, 1820-1827”, en Revista de Estudios Históricos, Núm. 45, enero-junio, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 33-64.

Cortés Máximo, Juan Carlos, 2012, De Repúblicas de indios a Ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas, Morelia, Michoacán.

Cruz Kanter, Ernesto, 2014, Desplazamiento interno forzado en Ocosingo, Chiapas: el caso de los ‘gobiernistas’ y ‘rajados’”, Tesis, Maestro en Antropología Social, CIESAS, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Cruz Arenas, Ramses Arturo, 2014, Praxis autonómica entre los indios de Chiapas. Autonomía, autogobierno, autogestión social y económica en la Región Norte: 1980-2010, Tesis, Doctor en Desarrollo Rural, UAM-X, México.

Chávez-Arellano, María Eugenia, 2008, “Las familias mazahuas de San Antonio Pueblo Nuevo, municipio de San José del Rincón, Estado de México, México”, en Agricultura, Sociedad y Desarrollo, Vol. 5, Núm. 1, enero-junio, 2008, Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, Estado de México, pp. 71-91.

Chevalier, François, 1983, “La emancipación y el municipio rural libre en México: de los comuneros al liberalismo”, en Cuadernos Americanos, Núm. 1, enero-febrero, Vol. CCXLVI, México, pp. 153-161.

Chevalier, François, 1989, “La libertad municipal, antigua y permanente reivindicación mexicana”, en Revista Mexicana de Sociología, año LI, número 2, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, abril-junio, México, pp. 433-449.

Chiu Amparán, Aquiles, 1999, Estrategias simbólicas y marcos para la acción colectiva, en Revista Polis No. 99, México, UAM-I, pp. 41-66.

Chiu Amparan, Aquiles, 2002, “Los marcos para la acción colectiva. Una propuesta metodológica en el análisis de los movimientos sociales”, en Ixtapalapa Núm. 52, año 23, enero-junio, UAM-Ixtapalapa, México, pp. 369-385.

Cruz Arenas, Ramses Arturo, 2014, Praxis autonómica entre los indios de Chiapas. Autonomía, autogobierno, autogestión social y económica en la región norte: 1980-2010, Tesis. Doctor en Desarrollo Rural, UAM-X, México.

Cruz Kanter, Ernesto, 2014, Desplazamiento interno forzado en Ocosingo, Chiapas: el caso de los ‘gobiernistas’ y ‘rajados’. De las rupturas a la integración social inconclusa, Tesis, Maestría en Antropología Social, CIESAS, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Cruz Coutiño, J. Antonio, 1988, “La institución del municipio libre en Chiapas: Antecedentes históricos”, en Cuadernos Municipales Núm. 1, enero-febrero 1988. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, FORTAM-Centro de Estudios Municipales, pp. 7-36.

Cruz, Omar, 2011, “Desde la llanura de flores: autonomía y justicia para el pueblo amuzgo”, Revista Contralínea, 3 de abril de 2011. Disponible en: <http://cronicadesociales.org/2011/04/04/desde-la-llanura-de-flores-autonomia-y-justicia-para-el-pueblo-amuzgo/>. Consultado en junio de 2012.

Dehouve, Danièle, 1995, Hacia una historia del espacio en la Montaña de Guerrero, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos – CEMCA, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – CIESAS, México.

Dehouve, Danièle, 2001, Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos, CIESAS, México.

Dehouve, Danièle, 2004, “Estado plural, indios plurales, en Trace, número especial, Indígenas y derecho, Núm. 46, diciembre, CEMCA, pp. 11-21.

Dehouve, Danièle, 2006, “Historia del municipio en la Montaña”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pelletier y Aline Hémon, (Coord.), Multipartidismo y poder en municipios indígenas en Guerrero, CIESAS, Universidad Autónoma de Guerrero y Cooperativa Editorial Universitaria, México, pp. 97-199.

De Sousa Santos, Boaventura, 2003, Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Vol. I. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática, Editorial Desclée de Brouwer, S.A., Bilbao, España.

Del Val, José (Coord), 2007, Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos del Mundo 1995-2004, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 2007.

De la Fuente, Rosa, 2008, La autonomía indígena en Chiapas: un nuevo imaginario socio-espacial, Ed. Los libros de la catarata, Madrid.

Díaz de Jesús, Marcelino, 1996, “5º Aniversario del Consejo de Pueblos Nahuas del alto Balsas, Guerrero”, en Tlahui-Politic No. 2, II/1996 Política y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.tlahui.com/anivcpna.htm>. Consultado en octubre de 2009.

Díaz de Jesús, Marcelino y Pedro de Jesús Alejandro, 1999, “Alto Balsas, Guerrero: una experiencia de lucha autonómica”, en Aracely Burguete Cal y Mayor (Coord.), México: experiencias de autonomía indígena, Documento IWGIA No. 28, IWGIA y CECADEPI-RAP, Guatemala, pp. 143- 169.

Díaz de Jesús, Marcelino, 2007, Remunicipalización y autonomía. Una forma de reconstitución integral de los Pueblos Indígenas: el caso del Alto Balsas, México, Tesis, Maestro en Desarrollo Rural, UAM-X, México DF.

Díaz-Polanco, Héctor, 1985, La cuestión étnico-nacional, Editorial Línea, México.

Díaz-Polanco, Héctor, 1991, La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI, México.

Díaz-Polanco, Héctor, 1996, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado multiétnico en México”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann, (Coordinadores), Democracia y Estado multiétnico en América Latina, UNAM/Demos, México, pp.139-175.

Díaz-Polanco, Héctor, 1996, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado multiétnico en México”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann, (Coordinadores), Democracia y Estado multiétnico en América Latina, UNAM/Demos, México, pp.139-175.

Díaz-Polanco, Héctor, 1997, La rebelión zapatista y la autonomía, Siglo XXI, México.

Díaz-Polanco, Héctor, 2006, “La población indígena y sus escalas. Puntos para la reflexión”. CROP/CLACSO/FLACSO, “Seminario internacional poblaciones indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares.”. Disponible en: [file:///C:/Users/ARACELI/Documents/ABC/Debates%20teoricos%20diversos/Autonom%C3%ADa/Poblaciones\\_ind%C3%ADgenas\\_y\\_pobreza-\\_enfoques\\_multidisciplinares\\_DIAZ%20POLANCO.pdf](file:///C:/Users/ARACELI/Documents/ABC/Debates%20teoricos%20diversos/Autonom%C3%ADa/Poblaciones_ind%C3%ADgenas_y_pobreza-_enfoques_multidisciplinares_DIAZ%20POLANCO.pdf). Consultado de octubre de 2012.

Díaz de Dios, Wilberth, 2005, La remunicipalización en Tabasco como factor de desarrollo social: caso “La Venta”, Huimanguillo, Tesis, Licenciado en Sociología, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Tabasco.

Dietz, Gunther, 1999, *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza. Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán, México*, Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador.

Dietz, Gunther, 2000, “Comunidades indígenas y movimientos étnicos en Mesoamérica: una revisión bibliográfica”, en *Boletín Americanista*, Núm. 50, Universidad de Barcelona, Barcelona, España, pp. 15-38

Escárzaga, Fabiola y Raquel Gutiérrez, (Coord.), 2005, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP, UACM, UNAM, JP, México.

Escobar Ohmstede, Antonio, 1996, “Del gobierno indígena al Ayuntamiento constitucional en las Huastecas hidalguense y veracruzana, 1780-1853” *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 12, No. 1, UNAM, pp. 1-26.

Espejel, Ileana, Alberto Hernández, Hugo Reimann y Laura Hernández, 2005, “Propuesta para un nuevo municipio con base en las cuencas hidrográficas”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, Núm.1, CIDE, México, DF., pp. 129-168.

Espinoza Ponce, Farideh, A., 2005, “Usos y costumbres: elecciones en Tlaxcala” en *Revista Con-Ciencia Política*, Vol. 3, Núm.3, Colegio de Veracruz. Disponible en: <http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?pageid=796,4097566&dad=portal&schem a=PORTAL>. Consultado en enero de 2014.

Estrada, Marco, 2006, “¿Autonomía o hegemonía? Un análisis de la Junta de Buen Gobierno hacia la esperanza en Las Cañadas tojolabales de la selva Lacandona”, en *El Cotidiano*, Núm. 137, mayo-junio, año/vol. 21, UAM-A, México, pp.52-61.

Falk, Richard, 2002, “Self-Determination Under International Law: The Coherence of Doctrine Versus the Incoherence of Experience”, en Wolfgang Danspeckgruber, (Ed.), *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation, and State in a Interdependent World*, Princeton University, USA, pp. 31-66.

Favre, Henri, 1984, Cambio y continuidad entre los mayas de México, INI, México, 2da. Edición.

Fernández Christlieb, Paulina, 2014, Justicia Autónoma Zapatista Zona Selva Tzeltal, Ediciones Autómom@s, México.

Flores Lúa, Graciela, Luisa Paré y Sergio Sarmiento, 1988, Las voces del campo: movimiento campesino y política agraria 1976-1984, Siglo XXI, México.

Flores Félix, José Joaquín, 1998, La revuelta por la democracia. Pueblos indios, política y poder en México, El Atajo Ediciones, UAM, México.

Flores Félix. José Joaquín y Beatriz Canabal Cristiani, 1998, “Espacios de poder y reproducción social en la Montaña de Guerrero”, en Trace Núm. 3, Guerrero en movimiento, Centre Francise d’Etudes Mexicaines et Centretraméricaines, México, pp. 20-29.

Gamboa Montejano, Claudia, Sandra Valdés Robledo, 2003, “Propuestas para un nuevo federalismo. Análisis comparativo de las iniciativas que reforman los artículos 115 y 116 Constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura” Dirección de Bibliotecas, Cámara de Diputados, México.

García, María del Carmen, Leyva, Xochitl y Burguete, Araceli, 1998, “Las organizaciones campesinas e indígenas de Chiapas frente a la reforma del Estado: una radiografía”, en Cuadernos Agrarios, Núm. 16, Nueva Época, México, pp. 75-94.

García Aguilar, María del Carmen y Jesús Solís, 2007, “Montecristo de Guerrero: la agenda pendiente de la remunicipalización”, en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 271-318.

García Martínez, Bernardo, 1992, “Jurisdicción y propiedad: una distinción fundamental en la historia de los pueblos de indios del México colonial”, en Revista Europea de

Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American & Caribbean Studies, Núm. 53, diciembre, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Amsterdam, Países Bajos, pp. 47-60.

Garza Merodio, Gustavo G., 2009, "Historia de una acentuada desarticulación territorial: el estado de Guerrero", en Investigaciones Geográficas, núm. 68, abril, Departamento de Geografía Social, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 116-130.

García Torres, Víctor Manuel, 2008, "Identidad territorial e historia local: un reflejo de la cosmovisión indígena actual", en Alejandra Gómez Espinoza y Rosalba Ramírez Rodríguez, (Coord.), Memoria. Primer Coloquio sobre Cosmovisión Indígena en Puebla, 12-14 de marzo de 2008, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en pp. 214-232.

Giménez, Gilberto, 2009, Identidades Sociales, Vol. I., CONACULTA, Instituto Mexiquense de Cultura, Colección Intersecciones, Núm. 27, México.

Giménez Sánchez de la Blanca, Jaime, 2015, "Chiapas donde el miedo cambió de bando", en blog Crítica Krónica, el 3 de marzo de 2015: <http://criticakronica.blogspot.com/2015/03/chiapas-donde-el-miedo-cambio-de-bando.html>. Consultado en mayo de 2015.

Ginzberg, Eilan, 1999a, Lázaro Cárdenas, Gobernador de Michoacán, 1928-1932, COLMICH, Zamora, Michoacán.

Ginzberg, Eitan, 1999b, "Abriendo nuevos surcos: ideología, política y labor social de Lázaro Cárdenas en Michoacán, 1928-1932", en Historia mexicana, Vol. 48, Núm. 3, COLMEX, México, pp. 567-633.

Goffman, Erving, 1974, Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience, Harper, New York.

Gómez Núñez, Marcelino, 1999, "Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP): los muchos senderos de las autonomías de facto", en Aracely Burguete Cal y Mayor (Coord.),

México: Experiencias de autonomía indígena, 1999, Copenhague, Dinamarca, IWGIA, pp. 192-209.

Gómez Ramírez, Martín, 1999, Abasolo. Sistema de cargos municipales, 1999, CONECULTA, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Gómez-García, Lidia, 2009, “La jura de la Constitución de 1824 en los pueblos nahuas de San Juan de los Llanos, Puebla”, en Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Ponencia presentada en el Coloquio: “Los actores locales de la nación, siglos XVII-XXI, Facultad de Filosofía y Letras, BUAP y el Colegio de Tlaxcala A.C., 2-3 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/55524>. Consultado en febrero de 2014.

Gómez Suárez, Águeda, 2005, “Identidades colectivas y discursos sobre el sujeto indígena”, en AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, N° 41. Mayo-Junio, Madrid. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/623/62304110.pdf>. Consultado en junio de 2014.

González García, Antonio, 2007, La lucha agraria y política de los Me'pha de Acatepec, Guerrero. Una historia de 300 años de vida cotidiana al periodo del multipartidismo, Impresos Gona, México.

González Galván, Jorge Alberto, 2010, “Las culturas indígenas y la Constitución: hacia una reglamentación del pluralismo jurídico en México”, en José Antonio Caballero Juárez, Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro y Francisco Ibarra Palafox (Coord.), Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Regulación, cultura jurídica, multiculturalismo, pluralismo jurídico y derechos humanos, Vol. II, III, UNAM, México, pp. 335-358.

González Hernández, Miguel y Quintanar, Elvia, 1999, “La construcción de la región autónoma norte y el ejercicio del gobierno municipal”, en Araceli Burguete Cal y Mayor (coord.), México: experiencias de autonomía indígena, Copenhague, Dinamarca, IWGIA, pp. 210-233.

González Madrid, Miguel, 1998, “Conflicto y elecciones extraordinarias de ayuntamientos en Tlaxcala”, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, (Coord.), 1995, Elecciones y partidos políticos en México, 1995, UAM-I, pp. 173-181.

González Madrid, Miguel, 1999, Tlaxcala: las elecciones municipales extraordinarias y el futuro inmediato del neomunicipalismo”, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza, (Coord.), Elecciones y partidos políticos en México, UAM-I, México, PP. 131- 142.

Goyas Mejía, Ramón, 2013, “Asentamientos y pueblos indios desaparecidos en Los Altos de Jalisco durante el virreinato”, Signos históricos vol.15 no.30, julio-diciembre, UAM-I, México, pp. 32-63.

Grimal Henri, 1989, Historia de las descolonizaciones del siglo XX, IEPALA Editorial, Madrid.

Gros, Christian, 2000, “Ser diferente para ser moderno, o las paradojas de la identidad”, en Leticia Reina (Coordinadora) Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI, México. CIESAS/INI/Miguel Ángel Porrúa, pp. 171-195.

Guber, Roxana, 2004, El salvaje metropolitano Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo, PAIDÓS Buenos Aires, Barcelona, México.

Guerra Manzo, Enrique, 1998, “Intermediarios políticos y poder local en Michoacán (1920-1940): el caso del municipio de Taretan”, en Revista Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad, Núm. 30, agosto, UAM-X, México, pp. 7-32.

Guillén López, Tonatiuh, 2005, “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma en México”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0052919.pdf>. Consultado en febrero de 2014.

Guillén López, Tonatiuh, 2007, “La remunicipalización y el retorno del paradigma integracionista”, en Xochitl Leyva y Araceli Burguete, (Coord.) La remunicipalización

de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 345-354.

Gupta, Akhil y James Ferguson, 1997, "Beyond "Culture": Space, Identity and the Politics of Difference", en Akhil Gupta y James Ferguson (eds.), Culture, Power, Place. Explorations in Critical Anthropology, Duke University Press, Durham and London, pp. 33-51.

Gutiérrez Aguilar, Raquel, s/f, Perspectivas de la emancipación social a partir de los levantamientos y movilizaciones en México y Bolivia. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/mexico/xochimil/coloquio/Docs/Mesa6/Raquel%20Gutierrez.swf>. Consultado en marzo de 2014.

Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel, 1999, Déspotas y caciques. El proceso político en el municipio amuzgo de Xochistlahuaca, Costa Chica del estado de Guerrero (1979-1999), Tesis, maestría en antropología social, CIESAS, México.

Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel, 2001, "Pueblos y movimientos indígenas de Guerrero: los retos frente al multipartidismo, procesos electorales y autonomía", en Tomás Bustamante Álvarez y Sergio Sarmiento (Coord.), El sur en movimiento. La reinención de Guerrero del siglo XXI, CIESAS, UAG, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, pp. 281-294.

Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel, 2006, "Historia política y elecciones", en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pelotier y Aline Hémon, (Coord.), Multipartidismo y poder en municipios indígenas en Guerrero, CIESAS, Universidad Autónoma de Guerrero y Cooperativa Editorial Universitaria, México, pp. 27-96.

Gutiérrez, Natividad, 2000, "El resurgimiento de la etnicidad y la condición multietnológica en el Estado-nación de la era global", en Leticia Reina (coordinadora) Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI. México D.F. CIESAS/INI/Miguel Ángel Porrúa, pp. 93-100.

Gutiérrez, Natividad, 2004, “Violencia estructural y masacre genocida en los pueblos indígenas de Chiapas (1997) y de Oaxaca (2002)”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXII. núm. 65, mayo-agosto, México, El Colegio de México, pp.315-348.

Gutiérrez Chong, Natividad, 2010, “El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?”, en Ilán Bizberg y Francisco Zapata, (Coord.), *Los grandes problemas de México. VI. Movimientos sociales*, COLMEX, México, pp. 147-180.

Gutiérrez Chong, Natividad, (Coord.), 2013, “Etnicidad y conflicto en Las Américas”, Vol. II. *Violencia y activismo político*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.

Gutiérrez Chong, Natividad, Juana Martínez Reséndiz y Francy Sará Espinosa, 2015, *Cultura política indígena. Bolivia, Ecuador, Chile y México*, IIS-UNAM, México.

Guzmán Chávez, Mauricio Genet, 1999, “El municipio libre de Uxpanapa: conflicto político y conformación regional”, en *Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, invierno, v. 4, no. 7, Xalapa, Veracruz, p. 41-64. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8818/1/sotav7-Pag41-64.pdf>. Consultado en abril de 2014.

Hale, Charles, R., 2007, “¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y políticos de la identidad en Guatemala”, en María L. Lagos y Pamela Calla, (Comp.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Cuadernos de Futuro* núm. 23. Informe sobre Desarrollo Humano, INDH, PNUD, Bolivia, pp. 285-346.

Harvey, Neil, 2008, “Beyond hegemony/ Zapatismo and Dissent” en Rosen Fred (Ed.), *Empire and dissent; The United States and Latin America*. Durham, Duke University Press. pp. 117-136.

González Casanova, Pablo, 1969, *Sociología de la explotación*, Siglo XXI Editores, 1a. edición, México.

Harvey, Neil, 2003, *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y por la democracia*, ERA, México.

Harvey, Neil, 2007, “La remunicipalización en Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas: entre la vía institucional y la vida cotidiana”, en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, 2007, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 223-270.

Harvey, David, 2007. *Breve historia del neoliberalismo*, Akal Ediciones, Madrid.

Hernández, Alberto, 2007, “Procesos de formación de nuevos municipios en la frontera norte: el caso de Baja California”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela, (Coordinadores), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, pp.177-210.

Hernández, Fernando, 2014, “Ordena el TRIFE al IEEG consultar a pobladores de San Luis Acatlán para una elección por usos y costumbres”, en *El Sur*. Periódico de Guerrero, 24 de abril de 2014. Disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/140312>. Consultado en febrero de 2015.

Hernández Hernández, Natalio, 1988, “Las organizaciones indígenas: autonomía o dependencia”, en INI, (Editor), *Instituto Nacional Indigenista. 40 años*; INI, México, pp. 166-179.

Hernández Cendejas, Gerardo Alberto, 2004, “El liderazgo y la ideología comunal de Elpidio Domínguez castro en Santa Fe de la Laguna, Michoacán, 1979-1988”, en *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, núm. 39, enero-junio, 2004, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, pp. 113-140.

Hernández Chávez, Alicia, 1979, “La defensa de los finqueros en Chiapas 1914-1920”, en *Historia mexicana* Núm. 3, enero-marzo, Vol. XXVIII, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 335-369.

Hernández Cruz, Antonio, 1999, “Autonomía tojolab'al: génesis de un proceso”, en Aracely Burguete Cal y Mayor (Coord.), México: Experiencias de autonomía indígena, 1999, Copenhague, Dinamarca, IWGIA, pp. 171-191.

Hernández Ricardo, 1999, “Ocosingo: poder local y buen gobierno. La experiencia del Concejo Municipal Plural Ampliado” en Aracely Burguete Cal y Mayor, 1999, México: experiencias de autonomía indígena, IWGIA, Copenhage, pp. 261-286.

Hernández Loeza, Sergio Enrique, 2008, *Las luchas por el gobierno municipal. Poder y territorialidad en la zona baja de los municipios de Jonotla, Tuzamapan y Zoquiapan, Puebla. 1873-2007*, Tesis, Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.

Hernández-Loeza, Sergio Enrique, 2011, “La participación en los procesos de desarrollo. El caso de cuatro organizaciones de la sociedad civil en el municipio de Cuetzalán, Puebla”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XI, Núm. 35, enero-abril, El Colegio mexiquense, A.C., Toluca, México, pp. 95-120.

Hernández Loeza, Sergio Enrique, 2012, “Memoria, relaciones interétnicas y grupos de poder en la Sierra Nororiental de Puebla”, en David Charles Wright Carr, Luis Enrique Ferro Vidal y Ricardo Contreras Soto, (Coordinadores), *La memoria histórica de los pueblos subordinados*, Libro virtual Edumed, pp. 66-90. Disponible en: [http://librosgratis.net/book/la-memoria-historica-de-los-pueblos-subordinados\\_80962.html](http://librosgratis.net/book/la-memoria-historica-de-los-pueblos-subordinados_80962.html). Consultado en enero de 2014.

Hernández Loeza, Enrique, (s/f) *Tradición selectiva y desarrollo en la zona baja de los municipios de Jonotla, Tuzamapan y Zoquiapan, Puebla*. Disponible en: [http://www.cnepas.org.mx/PON\\_PDF/SergioE.pdf](http://www.cnepas.org.mx/PON_PDF/SergioE.pdf). Consultado en mayo de 2011.

Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (Comp.), 1998, Acuerdos de San Andrés, ERA, México.

Hernández-Flores, José Álvaro y Beatriz Martínez-Corona, 2011, Disputas del territorio rural: la Cholula prehispánica frente a la expansión de la Puebla Colonial, en Agricultura, Sociedad y Desarrollo, Vol. 8, Núm. 2, mayo-agosto, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, Puebla, pp.281-296.

Hernández, Rosalva Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra, 2004, “Introducción”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (Coordinadoras), El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Indigenismo, legalidad e identidad, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 7-26.

Herrera Feria, María de Lourdes, 2009, “El territorio del Estado de Puebla y su representación en las exposiciones universales de la segunda mitad del siglo XIX”, en Naveg@mérica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas, Núm. 3. Disponible en: <http://revistas.um.es/navegamerica/article/view/74981>. Consultado en febrero de 2014.

Hidalgo Domínguez, Onésimo, 1999, “La otra cara de la remunicipalización” en Chiapas al Día, Núm. 153, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, CIEPAC. Disponible en: <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=153>. Consultado en septiembre de 2010.

Holloway, John, 2002, Cambiar el mundo sin tomar el poder El significado de la revolución hoy, Benemérita Universidad Autónoma Puebla y Revista Herramienta, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012, Perspectiva estadística. México, INEGI, diciembre, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2011, “Los últimos municipios creados”, en Elocal, Secretaría de Gobernación. Disponible en:

[http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados).

Consultado el 24 de marzo de 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, Censo de Población y Vivienda 2010.

Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>.

Consultado en octubre de 2013.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1998, Datos densidad de población, México,

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1997, División territorial del estado de Puebla de 1810 a 1995, INEGI, México.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 1997, División territorial del Estado de Michoacán de Ocampo de 1810-1995, INEGI, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996a, Estado de Guerrero. División Territorial de 1810 a 1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996, Estado de Chiapas. División Territorial de 1810 a 1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Jameson, Fredric y Žižek, Slavoj, 1998, Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo, Paidós, Buenos Aires, pp. 137-188.

Jaramillo Jaramillo, Efraín, 2004, Los indígenas colombianos y el Estado. Desafíos ideológicos y políticos de la multiculturalidad, IWGIA.

Jasso Martínez, Ivy Jacaranda, 2010a, “Las organizaciones purépechas y el movimiento indígena en Michoacán”, en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. VIII, Núm. 1, junio, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, pp. 64-79.

Jasso Martínez, Ivy Jacaranda, 2010b, “Las demandas agrarias en el discurso de las organizaciones purépechas de Michoacán: problemas sin resolver”, en Ra Ximhai, mayo-agosto, año/Vol.6, Núm. 2, Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, pp. 229-241.

Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent, 2002, “Cultura popular y formación del Estado en el México revolucionario”, en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (Comp.), Aspectos cotidianos de la formación del Estado, ERA, México, pp.31-52.

León, Jorge, 1991, “Las organizaciones indígenas: Igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados”, en Diego Cornejo, (ed.), Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990, ILDIS, El Duende, Abya-Yala, Quito.

Lomeyer Linder, Gudrun, 1998, Gobiernos locales en los pueblos indios. Chiapas. Siglo XVI, Tesis para obtener el grado de Doctor, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.

López y Rivas, Gilberto, 2014, Autonomía de los pueblos indios y zapatismo en México, Colección Contexto Latinoamericano, México.

Lescieur Talavera, Jorge Mario, 1998, El derecho del diálogo y de la paz. (Compilación y Análisis). Antelas del derecho indígena en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gran Comisión, H. Congreso del estado de Chiapas-LIX Legislatura.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, 1993, Ediciones del Gobierno de Guerrero, México.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, reformada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2006/02/LOMLEG5.pdf>. Consultado en febrero de 2013.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIAPAS/Municipios/APGLey3.pdf>

Leyva, Xochitl y Araceli Burguete (Coord.), 2007, *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México.

Leyva, Xochitl y Luis Rodríguez, 2007, “Espacios disputados y redes clientelares en la formación del municipio de Maravilla Tenejapa (Región Selva Fronteriza)”, en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 179-222.

Leyva Solano, Xochitl y Juan Vázquez, 2008, “El Consejo Municipal Plural Ampliado de Ocosingo: demandas de ciudadanía étnica en tiempos de guerra”, en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (Coord.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, CIESAS, Flacso, México, pp. 469-515.

Lockhart, James, 1999, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, FCE, México.

Lomelí, Arturo, 1999, “Pueblos indios y autonomías zapatistas”, 1999, en Aracely Burguete Cal y Mayor (Coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, 1999, Copenhague, Dinamarca, IWGIA, pp. 234-260.

López Bárcenas, Francisco, 2005, *Los movimientos indígenas en México*; MC Editores, México. Warman, Arturo y Arturo Argueta, 1993, *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México.

López Bárcenas, Francisco, 2009, *San Juan Copala: dominación política y resistencia popular. De las rebeliones de Hilarión a la formación del municipio autónomo*, UAM, México.

López Bárcenas, Francisco, s/f, *Una tabla en el ancho mar de abusos estatales. El derecho de los pueblos indígenas en México a la consulta*. Disponible en:

<http://www.lopezbarcenas.org/sites/www.lopezbarcenas.org/files/derecho-consulta.pdf>.  
Consultado en agosto de 2015.

López Estrada, Jesús, 2012, Conformación de élites y demandas ciudadanas por nuevos municipios en Sinaloa. Los procesos de Juan José Ríos y El Dorado en la construcción del desarrollo local, Tesis. Doctorado. Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco, México D.F.

López Monjardín, Adriana, 1986, La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable, Siglo XXI, México.

López Monjardín, Adriana y Rebolledo, Dulce María, 1998, “La resistencia en los municipios zapatistas”, en Cuadernos Agrarios, núm. 16, Nueva Época, 1998, México, pp. 63-74.

Luévano Pérez, Alejandro, 1995, “La lucha por los municipios en Chiapas”, en Suplemento La Jornada Campo, 30 de mayo de 1995, México DF.

Luna Leal, Marisol, 2010, Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz, Biblioteca Digital de Humanidades, Universidad Veracruzana. Disponible en: Sitio web [www.uv.mx/bdh](http://www.uv.mx/bdh). Consultado en abril de 2014.

LVIII Legislatura, Zacatecas, “Decreto 20. Disponible en: <http://www.congresozaq.gob.mx/lviiiilegislativa/content/Direccion%20Juridica/Decretos/decreto20.htm>. Consultado en junio de 2009.

Macip Bazán, Ricardo, 2002, Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995, Tlaxcala, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Mandujano Ramos, Nicolás, 2011, “Federalismo y descentralización fiscal en México”, en Dimensión Económica, Vol. 2, Núm. 5, enero-abril, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Disponible en:

[http://rde.iiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/Federalismo\\_y\\_descentralizacion\\_fiscal\\_en\\_Mexico.pdf](http://rde.iiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/Federalismo_y_descentralizacion_fiscal_en_Mexico.pdf). Consultado en octubre d 2014.

Matías, Marcos, 2011, “Las predicciones de Hueycantenango” en El Sur, 8 de enero de 2011, Acapulco, Guerrero.

Matías, Marcos, (Coord.), 1997, La autonomía y el movimiento indígena en Guerrero. Homenaje a Sabino Estrada Guadalupe (1955-1996), Ayuntamiento Municipal de Copalillo, Guerrero.

Martí i Puig, Salvador, 2007, Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI, Fundación CIDOB, España.

Martínez Álvarez, Jesús, 2013, Defensa constitucional del territorio oaxaqueño de Los Chimalapas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en La Jornada Ecológica, 2 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/02/eco-e.html>. Consultado en febrero de 2014.

Martínez Assad, Carlos (Coord.), 1985, Municipios en conflicto, IIS-UNAM, México.

Martínez Assad Carlos y Alicia Ziccardi, 1988, Política y gestión municipal en México, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.

Martínez Baracs, Andrea, 2008, Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750, FCE, CIESAS, México.

Martínez, Hirineo, José Juan Valadez y Mónica González, 2005, “San Ignacio Cerro Gordo, municipio ciudadano y Capilla de Guadalupe. La consecuencia de una euforia legislativa”, en Espiral, col. XII, núm. 34, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, pp. 147-185.

Martínez, Hirineo, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (Coordinadores), 2007, Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México.

Martínez Barragán, Hirineo, 2007, “La municipalización sin proyecto de Estado: el caso de Capilla de Guadalupe, Jalisco”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela, (Coordinadores), Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, pp. 121-176.

Martínez, Óscar Vladimir, 2007, “Nuevos municipios: separaciones polémicas”, 15 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.ciudadnorte.info/157/nuevos-municipios-separaciones-polemicas/index.html>. Consultado en marzo de 2011.

Martínez M., Pedro, 1998, “El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización”, EN Gestión y Estrategia, Núm. 14, julio-diciembre, UAM, Azcapotzalco, México, pp. 52-60.

Mattiace, Shannan, 2002, “Renegociaciones regionales del espacio: identidad étnica tojolabal”, en Shannan Mattiace, R. Aída Hernández y Jan Rus (eds.), Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas, México, cieras/iwgia, pp. 83-123.

Matute Vidal, Julián, 2002, La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico, UNAM, México. INEGI, 1996, Estado de Veracruz-Llave. División Territorial de 1810 a 1995, México, INEGI.

Mejía Piñeros y Sergio Sarmiento, 1987, La lucha indígena: un reto a la ortodoxia, Siglo XXI, México.

Melucci, Alberto, 1999, Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.

Mendoza de los Santos, Amable, 2000, La remunicipalización de Chiapas: resultados, contextos y limitaciones, Tesis, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Moguel, Julio, 1994, “El CEOIC: el otro poder en la guerra de Chiapas”, en Suplemento La Jornada del Campo, 22 de febrero de 1994, México DF.

Merino, Mauricio, 2007, El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México.

Montes, Rodolfo, 2000, “Chiapas: negociación en profundidad”, en Revista Proceso, 18 de noviembre, México D.F.

Mora, Mariana, 2010, “Las experiencias de autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano”, en Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz-T, (Coord.), La autonomía indígena a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, FLACSO, CIESAS, IWGIA, UNICH, GTZ, Quito, Ecuador, pp. 291-316.

Moreno Andrade, Saúl Horacio, 2005, “Fuerza y esperanza. La construcción histórica del poder político en Agua Dulce, Veracruz”, en Ulúa Núm. 6, julio-diciembre, Xalapa, Ver., IIH-S, pp. 113-146.

Modonesi, Massimo y Julián Rebón, (Comp.), 2011. Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI, CLACSO, 1a ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Morquecho, Gaspar, 1995, “Municipios rebeldes, regiones autónomas y parlamentos indígenas”, en Boletín, núm. 11, enero-febrero de 1995, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., pp. 9-13.

Murra, John, V., [1978] 2002, El mundo andino. Población, medio ambiente y economía, IEP, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Nahmad, Salomón, 2004, “Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de México”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa

Sierra (Coordinadoras), El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Indigenismo, legalidad e identidad, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, pp. 81- 114.

Nicasio González, Maribel, 2009, “Cochoapa el Grande, nuevo municipio: a gestión comunitaria, ganancia de partidos, en Oxtotitlán. Itinerancias antropológicas, Núm. 5, agosto, Fundación Académica Guerrerense, Chilpancingo, Guerrero, pp. 27-34.

O’gorman, Edmundo, 1979, Historia de las divisiones territoriales en México, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ordoñez Cifuentes, José Emilio, 1993, Reclamos jurídicos de los Pueblos Indios, III-UNAM, México.

Olmedo, Raúl, 1999, El poder comunitario en Tlaxcala: las Presidencias Municipales Auxiliares, Editorial Comuna, México.

Olmedo, Raúl, 2001, “Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: La Comunidad”, en Raúl Solís y Miguel Bazdresch (Compiladores), Memoria del Segundo Congreso. Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado”, Santiago de Querétaro, Querétaro, México, pp. 508-531.

Olmedo, Raúl, 2007, “Las potencialidades del gobierno comunitario en Tlaxcala: de la organización política a la organización económica”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (Coordinadores) Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, pp. 259-276.

Ouweneel, Arij y Rik Hoekstra, 1998, Las tierras de los pueblos de indios en el altiplano de México, 1560-1920. Una aportación teórica interpretativa, Centro de estudios y documentación latinoamericanos, Amsterdam, Holanda. Disponible en: [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/cuadernos/cuad01.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/cuadernos/cuad01.pdf). Consultado en enero de 2015.

Organización de las Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.” Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Consultado en febrero de 2012.

Organización de las Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Consultado en febrero de 2012.

Ortiz Pérez, Luisa, 2004, “El silencio como forma de resistencia civil. Análisis del discurso del EZLN, 1997-2001”, en Revista de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 10, Núm. 1, enero-abril, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, pp. 109-127.

Oropeza Escobar, Minerva, 1998, “Poblamiento y colonización en el Uxpanapa: del distrito de drenaje al municipio libre”, en Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, invierno, v. 3, no. 5, Xalapa, Veracruz, p. 129-179.

Orozco Orozco, José Zócimo y Verónica Valencia Salazar, 2010, “Bases jurídicas para la creación de nuevos municipios en Jalisco”, en Revista Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral, Núm. 5, junio-noviembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 211-231. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/5/ens/ens16.pdf>. Consultado en noviembre de 2014.

Osegueda Cruz, Alfonso, 2005, “La reforma municipal y los derechos indígenas en Veracruz”. Ponencia presentada en el Congreso IGLOM, noviembre de 2005, Guanajuato, Guanajuato.

Palma Molina, Abelardo, 1998, Gobierno de transición y resistencia civil en Chiapas, 1998, Tesis presentada para obtener el título de Licenciado en Antropología, México, DF., Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Palomo Infante, María Dolores, 2009, “Los Ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia”, en Anuario de Estudios Americanos, Núm. 66-1, enero-junio, Sevilla, España, pp. 21-46.

Paré, Luisa y Helio García, Reservas campesinas en la región de Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta. Experiencias comunitarias para una política integral de conservación en áreas protegidas. Disponible en: <http://anea.org.mx/docs/Garcia-ArtResCampeStaMarta.pdf>. Consultado en agosto de 2009.

Peláez, Herreros, Óscar, 2013, “Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia”, en Cofactor. Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, año 4, Núm. 7, enero-junio, pp. 99-128. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4839583>. Consultado en febrero de 2014.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2000, “Pueblos indígenas. Movimientos sociales y lucha por la democracia” en Instituto Nacional Indigenista, 2000, Estado del Desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, Tomo I, México, pp. 355-418.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2003, “El movimiento indígena nacional. ¿Único actor capaz de ‘destrabar’ el conflicto?”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 46, Núm. 188-9, FCPyS, UNAM, pp. 103-119.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2004, “Cercos antizapatistas y lucha por la tierra en Chiapas. El caso del CEOIC”, en Maya Lorena Pérez Ruiz (Coord.), Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas, CONACULTA, INAH, México, pp. 31-70.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2005, ¡Todos somos zapatistas Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México, CONACULTA, INAH, México.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2006, El EZLN y el retorno a su propuesta radical, en Cultura y Representaciones Sociales Núm. 1, septiembre, pp. 33-65. Disponible en: <http://www.journals.unam.mx/index.php/crs/article/view/16218>. Consultado en julio 2012.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2007, “El problemático carácter de lo étnico”, en CUHSO, Núm. 13, Centro de Estudios Socioculturales, Universidad Católica de Temuco, Chile, pp. 35-56.

Petschen, Santiago, 1998, “Una Europa de Estados, de pueblos y de regiones”, en Política y Sociedad, Núm. 28, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 63-69.

Peña García, Alejandro, 2001, La guerra en Chiapas y el diálogo en San Cristóbal: combates discursivos entre el EZLN y el gobierno federal, 2001, México, Tesis para obtener el título de Licenciado en Sociología, UNAM, México.

Pérez Mota, Luis Enrique, 1994, Chiapas: notas para una historia reciente. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. UNACH-Instituto Chiapaneco de Cultura-Congreso del Estado.

Pérez Ramírez, Tatiana, 2009, “Memoria histórica de la insurrección cívica purépecha en 1988”, en Política y Cultura, Núm. 31, UAM-X, México, pp. 113-138.

Ponce de León Armenta, Luis M., 1992, “La jurisdicción”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 73, enero-abril, pp. 99-110 Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=73>. Consultado en diciembre de 2014.

Portanteiro, Juan Carlos, 1979, "Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas)", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 41, Núm. 1, enero-marzo, IIS-UMAN, México, pp. 59-73.

Quintanar Quintanar, Elvia, 1998, La construcción de la autonomía de los pueblos indios de la región tzotzil norte de Chiapas, Ponencia presentada en el Seminario-taller Construyendo democracia y poder local. Experiencias y perspectivas de la gestión local democrática en Centroamérica, El Caribe y México, 14 al 18 de julio de 1998, Guatemala.

Quiroga Leos, Gustavo y María del Rocío Oranday Dávila, 1984, "La ciudad nueva de Cuautitlán-Izcalli: una tentativa de ordenamiento del territorio y urbanismo del estado de México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núm. 10-11 de abril, septiembre, año 1984, pp. 117-146. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=10>. Consultado en marzo de 2014.

Quiñonez León, Efraín, 2015, Nuevos municipios y viejas prácticas. Una aproximación a la creación de nuevas municipalidades en Veracruz. Ponencia presentada en el 55 Congreso Internacional de Americanistas "Conflicto, paz y construcción de identidades en las Américas", San Salvador, El Salvador, del 12 al 17 julio del 2015.

Raffestin, Claude, 2013, Por una geografía del poder, COLMICH, Zamora, Michoacán.

Reyes Romero, Carlos, 2015, "Histórica decisión" en Prensa Libre, 07 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.prensalibre.com.mx/index.php/opinion/item/961-historica-decision?tmpl=component&print=1>. Consultado en febrero de 2015.

Ramírez Sevilla, Luis, 1997, Dibujo de sol con nubes: una aproximación a los límites y potencialidades del PRD en un municipio michoacano (Historia de una utopía nonata), COLMICH, Zamora, Michoacán.

Ramírez Sevilla, Luis, 2002, "Propuesta de ley sobre derechos de los pueblos originarios del estado de Michoacán de Ocampo", en Relaciones, primavera, Vol. 23, Núm. 90, COLMICH, Zamora, Michoacán, pp. 159-200.

Ramírez Sevilla, Luis, 2003, Luces de autonomía. Documento fotocopiado, 16 págs.

Ramírez Sevilla, Luis, 2006, Relaciones intercomunitarias, demandas de remunicipalización y lucha por el poder local en la Cañada de Chilchota. Presentación de avances. COLMICH, documento fotocopiado. 35 págs.

Ramírez Sevilla, Luis, 2007, “Remunicipalización en la región purhépecha de Michoacán: demanda contenida, representación negada”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (Coords.), Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, 2007, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, pp. 295-339.

Recondo, David, (Coord.), 2007, La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca, CEMCA, CIESAS-Publicaciones de la Casas Chata, México.

Retamozo, Martín, 2009, “Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales”, en Cinta Moebio, Núm. 35, Universidad de Chile, Santiago, pp. 110-127.

Reyes Ramos, María Eugenia, 2004, “Reconfiguración del espacio agrario en Chiapas: las consecuencias del levantamiento zapatista”, en Maya Lorena Pérez Ruiz (coord.) Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas, 2004, México, INAH, pp. 71-90.

Roca Guzmán, María Elena, 2013, Tradición y modernidad: conflictos y movilizaciones en Tatahuicapan de Juárez 1984-2010, Tesis, Doctorado en Historia y Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.

Rouland, Norbert, Stéphane Pierré-Caps y Jacques Poumarède, 1999, Derecho de minorías y de pueblos autóctonos, Siglo XXI, México.

Rodríguez Castillo, Luis, 2003, “Nuevos espacios de representación política en la Selva Fronteriza. La disputa por la remunicipalización en Chiapas, México”, en Liminar.

Estudios Sociales y Humanísticos, Vol. 1, Núm. 2, diciembre-sin mes de 2003, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CESMECA, UNICACH, pp. 26-42.

Rodríguez Castillo, Luis, 2003, “Tierra y Libertad: acciones neozapatistas en la selva fronteriza de Chiapas. ¿Expresiones locales en la construcción del ‘cuarto piso’ de gobierno?”, en Anuario del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica 2001, CESMECA, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. pp. 327-344.

Rodríguez Castillo, Luis, 2008, Casi el paraíso. Demandas de remunicipalización y cultura política en Santiago, Colima (1970-2000), México, CIESAS, COLMICH.

Rodríguez Sánchez, Viridiana y Héctor Campos Alanis, 2010, “Nuevos municipios ¿solución a viejos problemas? Estudio de caso San José del Rincón, Estado de México”, en Quivera, vol. 12, núm. 2, UAEM, Estado de México, pp. 171-188.

Rodríguez Wallenius, Carlos A., 2001, “Remunicipalización, movimiento indígena y nuevos poderes locales en el oriente de la Costa Chica” en Raúl Solís y Miguel Bazdresch, (Comp.), Memoria del Segundo Congreso. Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado, Santiago de Querétaro, Querétaro, México, pp. 332-338.

Rodríguez Wallenius, Carlos, 2005, La disputa por el desarrollo regional: movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero, Plaza y Valdez, México.

Rodríguez Wallenius, Carlos, 2007, “La remunicipalización en el estado de Guerrero. Disputas locales de resistencia y dominación”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (Coords.) Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, pp. 277-293.

Rodríguez Wallenius, Carlos, 2010, Remunicipalización y movimientos indígenas en el oriente de la Costa Chica. EDESPIG, UNAM. Disponible en: [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico\\_y\\_perspectivas/RECUA](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico_y_perspectivas/RECUA)

DROS/CAPITULO%2010/2%20remunicipalizacion%20y%20movimientos%20indigenas.pdf. Consultado en junio de 2013.

Romano Garrido, Ricardo, 2010, “Autonomía o integración municipal en dos municipios de Tlaxcala rural”, en Edgar Noé Blancas Martínez, (Editor), *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, pp. 199-218.

Romano, Ricardo, 1999, *Los sistemas de cargos y el poder tradicional en San Bernardino Contla, Tlaxcala*, Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Antropología Social, Puebla.

Rosas López, Luz Elena, 2001, *La legitimidad y el PRONASOL en Chalco durante el sexenio de Carlos Salinas*, Tesis, Licenciado en Ciencias Políticas, UAM-Ixtapalapa, México D.F.

Rovira, Guiomar, 2009, *Zapatistas sin fronteras. Las redes de solidaridad con Chiapas y el altermundismo*, ERA, México.

Rubio, Blanca, 1987, *Resistencia campesina y explotación rural en México*, ERA, México.

Ruiz Abreu, Carlos E. (Coord.), 1994, “Reglamento para las Elecciones para el año de 1848”, en *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, Tomo III, LVIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pp. 283-290.

Ruiz Hernández, Margarito y Araceli Burguete, 1993, “Los pueblos indios y la refundación del Estado”, en *Memoria Núm. 58*, septiembre, CEMOS, México DF., pp. 24-27.

Ruiz Hernández, Margarito, 1999, “La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional”, en Aracely Burguete Cal y Mayor (Coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, Copenhage, pp. 21-54.

Ruiz Hernández, Margarito, 1994, “El Frente Independiente de Pueblos Indios”, en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 56, UNAM, México, pp. 117-132.

Ruiz Hernández, Margarito y Araceli Burguete Cal y Mayor, 2003, *Derechos y autonomía indígena: veredas y caminos de un proceso. Una década: 1988-1998*, INI, México.

Ruiz Hernández, Margarito X. y Araceli Burguete Cal y Mayor, 1994, “Hacia una carta universal de derechos de los pueblos indígenas”, en José Emilio Rolando Ordóñez (Coordinador) *Derechos indígenas en la actualidad*, UNAM, México, pp.117-160.

Sack, Robert, 1986, *Human Territoriality. Its theory and history*, Cambridge Studies in Historical Geography, Cambridge University Press.

Sánchez Montiel, Juan Carlos, 2009, “Formación de ayuntamientos constitucionales y un nuevo sistema de representación política en los pueblos-misión de Rioverde, San Luis Potosí, 1812-18262, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Núm. 37, enero-junio, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, pp.37-69.

Sánchez Rodríguez, Consuelo, 1994, *La conformación étnico-nacional en Nicaragua*, INAH, México.

Sánchez, Consuelo, 1997, “Anipa: lucha por la autonomía en México”, en *Revista Memoria*, Núm. 104, CEMOS, México, pp. 7-15.

Sánchez, Consuelo, 1999, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México.

Sánchez, Consuelo, 2010, “Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos”, en Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional*, FLACSO-Ecuador, GTZ, CIESAS, IWGIA, UNICH, pp. 259-290.

Sánchez Bella, Ismael, 1993, “Las bulas de 1493 en el derecho indiano”, en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, N°. 5, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 371-388.

Sandoval Álvarez, Rafael, 2011, “Presentación. Sujetos que piensan más allá del Estado y el capital”, en Desacatos, Núm. 37, septiembre-diciembre, CIESAS INAH, Guadalajara, Jalisco, pp. 7-16.

Sandoval Hernández, Federico, 2003, “La remunicipalización y el desarrollo regional en Guerrero”, ponencia presentada en el 11 Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México (AMECIDER), Mérida Yucatán, 7-10 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.eumed.net/jirr/1/AMECIDER2006/PARTE%207/204%20Federico%20Sandoval%20Hernandez.pdf>. Consultado en julio de 2012.

Santos, Boaventura de Sousa, 1998, De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia.

Sarmiento Silva, Sergio, Evelyn Mejia Carrasco y Florencia Rivaud Delgado, 2004, “Movimientos indígenas y conflictos sociales” en EDESPIG, Informe sobre el estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero, México Nación Multicultural, UNAM.  
[http://132.247.1.12/Edespig/diagnostico\\_y\\_perspectivas/sistema\\_de\\_justicia/3%20MOVIMIENTOS%20SOCIALES%20Y%20DERECHOS%20SOC/1%20MOVIMIENTOS%20INDIGENAS%20Y%20CONFLICTOS/Estado%20del%20desarrollo%20\(Cap%2010\).pdf](http://132.247.1.12/Edespig/diagnostico_y_perspectivas/sistema_de_justicia/3%20MOVIMIENTOS%20SOCIALES%20Y%20DERECHOS%20SOC/1%20MOVIMIENTOS%20INDIGENAS%20Y%20CONFLICTOS/Estado%20del%20desarrollo%20(Cap%2010).pdf).

Sarmiento Silva, Sergio, 1989, “El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista”, en Revista Mexicana de Sociología, año 1, marzo-abril, IIS-UNAM, México, pp. 197-215.

Sarmiento Silva, Sergio, 1998, Voces indias y V Centenario, INAH, México.

Sarmiento, Sergio, 2004, “El movimiento indígena en Guerrero”, en Suplemento Ojarasca Núm. 88, La Jornada, 19 de agosto de 2004. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/08/19/oja88-guerrero.html>. Consultado en octubre de 2010.

Secretaría de Desarrollo Social, 1997, El Municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena, Serie: Cuadernos de Trabajo del Instituto Nacional de Solidaridad, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Director de Asuntos Rurales e Indígenas: Agustín Ávila Méndez, México, D.F. 1977. Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, 1905, División territorial de la República Mexicana. Formada con los datos del Censo verificado el 28 de octubre de 1900. Estado de Michoacán, Dirección general de estadística a cargo del Dr. Antonio Peñafiel, s/f, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1900div/mich/dtrmemich1900i.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1900div/mich/dtrmemich1900i.pdf). Consultado en marzo de 2014.

Semo, Enrique, 1996, “El EZLN y la transición a la democracia”, en Revista Chiapas Núm. 2, ERA, IIEc, México. Disponible en: <http://www.revistachiapas.org/No2/ch2semo.html>. Consultado en octubre de 2011.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2004, Controversia Constitucional 11/2004. Actor: Municipio de Martínez de la Torre, estado de Veracruz. La controversia se encuentra disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=19349&Clase=DetalleTesisEjecutorias>. Consultado en febrero de 2014.

Stake, Robert. E., 1998, Investigación con estudios de casos, Ediciones Morata, Madrid.

Stavenhagen, Rodolfo, 1963, “Clases colonialismo y aculturación. Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica”, en América Latina, Núm.4. Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, México, pp. 64-104.

Stavenhagen, Rodolfo, 1997, "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en: Revista CEPAL Núm. 62, CEPAL, Chile, pp. 61-72

Stavenhagen, Rodolfo, 2007, Los pueblos indígenas y sus derechos, Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, UNESCO, México.

Tarrow, Sidney, 2004, El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, 2da edición, Alianza Editorial, Madrid.

Tello Díaz, Carlos, 2000, La rebelión de Las Cañadas. Origen y ascenso del EZLN, Ediciones Cal y Arena, México.

Tilly, Charles, 1978, From Mobilization to Revolution, McGraw-Hill Publishing Company.

Tilly, Charles, 2000, "Acción colectiva", en Apuntes de investigación. CECyP. Año IV, Nº 6, noviembre, Buenos Aires.

Toledo, Sonia, 2007, "San Andrés Duraznal: el juego político de la remunicipalización", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (Coord.), La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.45-90.

Tomic Hernández, Claudia, 2003, "Identidad, territorio y política: la zapotequización de localidades en el municipio de Playa Vicente, Veracruz". Seminario Internacional Identidades y movilidades, CIESAS-IRD, México, 11-13, noviembre, 2003. México.

Tomic Hernández, Claudia, 2006, "Discursos y prácticas tras el proceso de remunicipalización de Santiago Sochiapan, Veracruz", en Revista Cultura y Representaciones Sociales, Núm. 1, Vol. 1, pp. 151-161. Disponible en: <http://www.journals.unam.mx/index.php/crs/article/view/16227>. Consultado en abril de 2014.

Tomic, Claudia, 2007, “Memoria e imaginario político local en la remunicipalización de Santiago Sochiapa”, en Odile Hoffmann y María Teresa Rodríguez (eds.), Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad entre México y Colombia, México, CIESAS, pp. 267-288.

Torres Rodríguez, José Jaime, 2000, Luchas indias por el poder local: los casos de Huehuetla, Sierra Norte de Pueblo y Rancho Nuevo de la Democracia Guerrero, Tesis, Maestría en Antropología Social, CIESAS, México.

Torres Rodríguez, José Jaime, 2008, “El municipio como un espacio de disputa por el poder local, en Oxtotitlán. Itinerancias Antropológicas, Año 1, Núm.2, febrero de 2008, Universidad Autónoma de Guerrero, Chilpancingo, Guerrero, pp. 58-69.

Trejo, Guillermo, 2002, “Redefining the Territorial Bases of Power. Peasants, Indians and Guerrilla Warfare in Chiapas, Mexico”, International Journal on Multicultural Societies, vol. 4, Núm. 1 Disponible en: <http://www.unesco.org/most/v14n1trejo.pdf>. Consultado en febrero de 2010.

Trejo Guillermo, 2004, “Las calles, las montañas y las urnas (notas sobre la participación social y la transición a la democracia)”, en Alberto Ortega Venzor, José Paz Vega, Fabiola Ramírez Vargas, Sieiro Negreira, Juan Carlos Díaz Arredondo y Vanesa Zárate Castillo Vanesa, (Coord.), Los retos de la democracia: Estado de derecho, corrupción y Sociedad Civil, IBERGOP y Porrúa, México, pp. 519-531.

Valadez Hernández, José Juan, 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, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.

Valenzuela, Basilia e Hirineo Martínez Barragán, s/f, El proceso de formación de nuevos municipios en Jalisco. Los casos recientes de San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe. Disponible en: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20C>

onstitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Basilia%20Valenzuela%20Varela.doc. Consultado en febrero de 2014.

Valenzuela, María Basilia, 2007, “Progreso y autonomía en el proceso de formación de nuevos municipios en el Jalisco de la primera mitad del siglo XX”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela, (Coord.), Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, pp. 49-84.

Valenzuela, Basilia, 2004, “El cambio institucional en el proceso de municipalización en el Jalisco del siglo XX”, Revista Universidad de Guadalajara, Colección Babel, Número 31/Primavera. Disponible en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/babelc.html>. Consultado en junio de 2009.

Valdés Vega, María Eugenia, 1999, “Los partidos políticos en Chiapas”, en Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, Núm. 56, Vol. XVII, noviembre de 1999, UAM, Conaculta, INAH, Plaza y Valdés, pp. 25-42-

Valladares de la Cruz, Laura, 2008, “La política de la multiculturalidad en México y sus impactos en la movilización Indígena: avances y desafíos en el nuevo milenio”, en Fernando García, (Coord.), (2008), Identidades, etnicidad y racismo en América Latina, FLACSO, Ecuador, pp. 289-308.

Valladares, Laura, 1998, “Los estudios antropológicos (1970-1985) sobre los movimientos indígenas en México: una revisión bibliográfica”, en Inventario Antropológico. Anuario de la Revista Alteridades, Vol. 14, UAM-i, México.

Valladares de la Cruz, Laura, 2015, “Los ejes de la disputa indígena: autonomía, territorios y derechos indígenas 1917-2015”, en Poder Judicial de la Federación (Coord.) Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revaloración del pasado hacia el presente, Poder Judicial de la Federación, México, pp. 463-594.

Vann Cot, Donna Lee, 2000, The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America, University of Pittsburgh Press, USA.

Van der Haar, Gemma, 2005, "El movimiento zapatista de Chiapas: su lucha por la autonomía indígena", en *Asuntos Indígenas*, núm. 4/05, IWGIA, Copenhague, Dinamarca, pp. 6-18.

Van der Haar, Gemma, 1998, "La campesinización de la zona alta tojolabal: el remate zapatista", en Eugenia Ramos, Reyna Moguel y Gemma van der Haar (eds.), *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas, México*, UAM, ECOSUR, México, pp. 99-113.

Vázquez León, Luis, 1992, *Ser indio otra vez, la purepechización de los tarascos serranos*, CONACULTA, México.

Velasco Cruz, Saúl, 2003, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, UNAM, México.

Velasco Cruz, Saúl, 2003, "La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-diciembre, año/vol. XLVI, Núm. 188-189, UNAM, México, pp. 71-103.

Velasco Toro, José, 1997, "Territorio e identidad chinanteca en Uxpana, Veracruz", en Odile Hoffman y Fernando I. Salmerón (Coord), *Nueve estudios sobre el espacio: representación y formas de apropiación*, CIESAS, México, pp. 133-153.

Velázquez H. Emilia, 2001, "El parcelamiento de tierras ejidales en una subregión cafetalera del sur de Veracruz", 2001, en *Estudios Agrarios* Núm. 12, pp. 175-195.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2003, *Disputas por el gobierno local en Tarecuato, Michoacán, 1942-1999*, COLMICH, Zamora Michoacán.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2006, "Cambio y continuidad en el Cabildo indígena y prácticas comunales en el noroeste de la Meseta Purhépecha", en *Alteridades*, enero-junio, año/vol. 16, núm. 031, UAM-I, pp. 89-105.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2007, “La lucha de una comunidad purhépecha por un espacio de gobierno propio. Municipio libre o municipio indígena”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Raúl Solís y María Basilia Valenzuela (Coordinadores) Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, México, pp. 341-375.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2007a, “La democracia a debate. Derechos indígenas en Paracho, Michoacán”, XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2010, Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán, COLMICH, Zamora, Michoacán.

Ventura Patiño, María del Carmen, 2009, “Crónica de una reforma indígena fallida en Michoacán”, en Espiral, vol. XVI, núm. 46, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 97-134.

Ventura, María del Carmen, 2012, “Proceso de autonomía en Cherán. Movilizar el derecho”, en Espiral, Estudios sobre el Estado y la Sociedad, Vol. XIX, Núm. 55, septiembre-diciembre, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, pp. 157-176.

Vera Herrera, Ramón, 1998, “La construcción del Congreso Nacional Indígena”, en Hernández Navarro, Luis y Ramón Vera Herrera, (Compiladores), Acuerdos de San Andrés, ERA, México, pp. 33-48.

Vilar, Pierre, 1980, Iniciación al vocabulario del análisis histórico, Ed. Crítica, Barcelona, España.

Villacorta López, Mercedes, 2013, La disputa por el templo. Política, región y etnicidad en un municipio del norte de Guerrero, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México.

Villoro, Luis, 1998, “El derecho de los pueblos indios”, en Equis. Cultura y sociedad, Núm. 1, mayo, México, pp. 5-8.

Warman, Arturo y Arturo Argueta, 1993, Movimientos indígenas contemporáneos en México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México.

Zárate Vidal, Margarita del Carmen, 1998, En busca de la comunidad. Identidades recreadas y organización campesina de Michoacán, COLMICH, UAM, México.

Zemelman, Hugo, 2003, “Hacia una estrategia de análisis coyuntural”, en José Seoane (Coord.), Movimientos sociales y conflictos en América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/zemelman.rtf>

Zibechi, Raúl, 2007, Autonomías y emancipaciones. América Latina en movimiento, Programa Democracia y Transformación Global y Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM, Lima, Perú.

Zibechi, Raúl, 2006, “La emancipación como productor de vínculos”, en Ana Esther Ceceña (Coord.), Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, pp. 123-149.

Ziccardi, Alicia, 2003, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en Gestión y Política Pública, CIDE, México, pp. 323-350.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y DIGITALES

### 1994

“Al Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena”. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_02\\_01\\_b.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_02_01_b.htm). Consultada en febrero de 2011.

“Plagia el EZLN al ex gobernador de Chiapas Absalón Castellanos”, La Jornada, 3 de enero de 1994.

Stavenhagen, Rodolfo, 1994, “Los miserables”, en La Jornada, 4 de enero de 1994, México D.F.

“Discurso del residente Carlos Salinas de Gortari” 10 de enero”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/ene94/10ene94a.html>. Consultado en junio de 2016.

“Anuncia el INI inyección urgente de recursos a los grupos étnicos”, La Jornada, 11 de enero de 1994, México D.F.

“Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, enero 13, 1994”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/ene94/10ene94a.html>. Consultado en junio de 2016.

“Piden rehabilitar su municipio, afectados por el Chichonal”, La Jornada, 22 de febrero de 1994.

“Compromisos para una paz digna en Chiapas. Febrero 22, 1994. Propuesta de Manuel Camacho Solís al EZLN”. Disponible en: <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/feb94/22feb94a.html>. Consultado en junio de 2016.

“Pliego de demandas presentado en la mesa del diálogo de las Jornadas por la paz y la reconciliación en Chiapas”, 1 de marzo de 1994. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_03\\_01\\_a.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_03_01_a.htm). Consultado en febrero de 2015.

“Propone el comisionado Manuel Camacho crear nuevos municipios en Ocosingo y Las Margaritas”, La Jornada, 3 de marzo de 1994.

“Proyecto en favor de las etnias de Chiapas. Se dividiría Ocosingo en tres municipios. Obtiene La Jornada adelantos de la iniciativa del gobernador”, La Jornada, 2 de abril de 1994.

“Demandan campesinos la creación de un municipio en Unión Juárez”, La Jornada, 3 de mayo de 1994.

“Réplica a las propuestas de gobierno”, 10 de junio de 1994. Disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/06/10/replica-a-las-propuestas-del-gobierno/>. Consultado en marzo de 2015.

“Se extiende a 58 municipios de Chiapas el proyecto de autonomía”, La Jornada, 28 de octubre de 1994.

“Lucharán indígenas por la creación del municipio Marqués de Comillas”, Diario La Jornada, 28 de noviembre de 1994.

“Che Guevara y Sibajca, nuevos municipios autónomos”, La Jornada, 18 de diciembre de 1994.

“Creación del Municipio Zapatista San Pedro de Michoacán”. Disponible en: [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_12.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_12.htm). Consultado en agosto de 2011.

## **1995**

“Nuevo municipio, demanda indígena en Tlacoachistlahuaca”, en La jornada, 25 de noviembre de 1995.

## **1996**

“Comunicado de Prensa del EZLN, en el tercer día de trabajo del Foro Nacional Indígena (1996). Valle de Jovel (sic), 5 de enero de 1996.” Disponible en: <http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=74&cat=39>. Consultado en octubre de 2014.

“Piden crear seis municipios autónomos en Guerrero” en La Jornada, 31 de enero de 1996.

“Aprueba Congreso decreto para remunicipalizar Chiapas”, Cuarto Poder, 12 junio 1996.

## **1997**

“Invita el Congreso de Chiapas al EZLN a consulta sobre nuevos municipios”, La Jornada, 25 febrero de 1997.

“Supuestos zapatistas obstruyen consulta, irrumpen unos tres mil en Las Margaritas.” Cuarto Poder, 24 de marzo, 1997.

“Prescindible la participación del EZLN en la remunicipalización”, Cuarto Poder, 27 de marzo de 1997.

“Hay deficiencias en el proceso de redistribución, señala la CONAI al Congreso local”, La Jornada, 18 de abril 1997.

“La redistribución en Chiapas seguirá, advierte el líder del Congreso estatal”, La Jornada, 21 de abril de 1997.

“La Conai pide se suspendan los trabajos de la comisión en tanto no haya un acuerdo con el EZLN”, La Jornada, 23 de abril de 1997.

“Nuevo bloqueo zapatista a consulta de redistribución en Ocosingo”, La Jornada, 8 de mayo de 1997.

“Propone PRD suspender consulta”, Cuarto Poder, 9 de mayo de 1997.

“Sin fundamentos la petición de remunicipalizar Puerto Madero”, Cuarto Poder, 21 agosto, 1997.

“Aumentará la inconformidad y discordia por la creación de municipios ‘zapatistas’: Coldwell”, Diario Cuarto Poder, 3 de octubre de 1997.

Aubry, Andrés e Inda, Angélica, 1997, "¿Quiénes son los paramilitares?", La Jornada, 23 de diciembre de 1997.

## **1998**

“En algunos de los 38, Aric realizará guardias en los municipios autónomos”, Diario El Observador de la Frontera Sur, 19 de abril, 1998.

“Alianza Opositora presentará demanda de juicio político en contra del gobernador de Chiapas”, Cuarto Poder, 20 de abril de 1998.

“Comunicado de prensa. Municipio Autónomo Tierra y Libertad” abril, 1998. Documento tomado de la página web de internet. Enlace Civil.

“No habrá nuevos desmantelamientos de municipios autónomos: Labastida”, Diario Cuarto Poder, 12 de mayo de 1998.

“Remunicipalización negociada con el EZLN en Chiapas: Albores”, El Universal, 28 mayo 1998.

“PAN, PRD y PT. Rechazan fracciones creación de nuevos municipios en Chiapas”, Cuarto Poder, 29 de mayo de 1998.

“Invita’ Albores al EZLN a unirse antes de 8 días a su plan remunicipalizador”, La Jornada, 29 de mayo de 1998.

“Propone Albores crear nuevos municipios”, Cuarto poder, 29 de mayo de 1998

“Remunicipalización en Chiapas. ¡Una propuesta para la reconciliación!” en Cuarto Poder, 29 de mayo de 1998.

“Niegan zapatistas que haya disuelto municipio rebelde en el ejido Morelia”, La Jornada, 3 de Junio de 1998.

“El poder Judicial no puede involucrarse en la remunicipalización de Chiapas”, Cuarto Poder, 10 de junio de 1998.

“Zapatistas se enfrentaron con priístas en Monte Azul”, Diario Cuarto Poder, 11 de julio, 1998.

“Anuncian fideicomiso con 137 mdp para 23 nuevos municipios”, Cuarto Poder, 12 de noviembre de 1998.

## **1999**

“Otro bastión zapatista retorna a la institucionalidad. Con banderas blancas de paz reciben a Albores Guillén. Era el autollamado Municipio Che Guevara, ahora Abasolo.”, Semanario Este Sur, 21 de junio de 1999, p.7.

“Millonario programa productivo en zonas de influencia zapatista. Proyecto de contrainsurgencia en Las Cañadas”, La Jornada, 28 de junio de 1999.

“Edil de Reforma. Remunicipalización cumplirá con pueblos marginados”, Cuarto Poder, 22 de julio de 1999.

“Los empresarios dicen que la creación de los municipios permitirá el desarrollo de Chiapas”, Excélsior, 19 de julio de 1999.

“Rechazarán ayuntamientos creación de 7 municipios. La oposición se niega a aprobar propuesta de Ley”, Cuarto Poder, 27 de julio de 1999.

“En este mes. Presentarán propuesta para crear siete municipios más”, Cuarto Poder, 4 de agosto de 1999.

“Exzapatistas se suman a los trabajos de los nuevos Ayuntamientos”, Expreso Chiapas, 7 de agosto de 1999.

“Habitantes de San Quintín piden que se les incluya en el programa de remunicipalización”, Cuarto Poder, 19 de agosto de 1999.

“Habitantes de Ocosingo rechazan el programa de remunicipalización”, Cuarto Poder, 12 de octubre de 1999.

## **2000**

“Entregarán al congreso local al segundo paquete para la creación de los nuevos municipios” Diario de Chiapas, 10 de enero de 2000.

“San Quintín, a municipio. Será incluido en el segundo paquete”, Cuarto Poder, 16 de febrero de 2000.

“Arely y Josean, promocionan el voto en Montecristo”, Cuarto Poder, 20 de mayo de 2000.

“Pablo Salazar abroga la Comisión de Remunicipalización”, Expreso, 9 de diciembre de 2000.

“Anulará gobernador Salazar la Comisión Estatal de Remunicipalización, hoy”, Cuarto Poder, 14 de diciembre de 2000.

“Indígenas chinantecos proclaman a Sochiapa municipio autónomo”, La Jornada, 28 de diciembre de 2000.

## **2001**

“Rechaza el gobernador Miguel Alemán que Veracruz se esté ‘chiapanizando’”, La Jornada, 12 de enero de 2001.

“Los miembros del EZLN merecen la pena de muerte”, La Jornada, 30 de enero de 2001.

“Indígenas mam impulsan creación de municipio autónomo en el Soconusco”, Cuarto Poder, 13 de marzo de 2001.

“Restituir municipio de Tonanitla, demandan. La población no pide se erija uno nuevo, sino que se le restituya el que ya existía en 1892 y que por razones presuntamente económicas se suprimió en 1899, afirman.”, El Universalmx, 05 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/33360.html>. Consultado en diciembre de 2013.

“Aprueba el Congreso la creación de 2 municipios. El decreto entrará en vigor hasta enero del 2002. Las nuevas alcaldías llevarán el nombre de Luvianos y San José del Rincón. Designan autoridades provisionales”, en El Universal, martes 02 de octubre de 2001.

## **2002**

“Bloquean carretera. Se oponen a nuevo municipio mexiquense”, en Diario La Jornada, 2 de febrero de 2002.

## **2003**

“Inicia labores con limitaciones el ayuntamiento de Tonanitla. Tienen a su alcalde electo, pero sólo cuentan con un edificio prestado y 50 empleados”, en El Universal.mx, 10 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/52349.html>. Consultado en diciembre de 2013.

“Declaran indígenas a Zirahuén como municipio autónomo”, en Agencia de Información y Análisis Quadratín, Jueves 9 de Octubre del 2003. Disponible en: <http://www.mimorelia.com/vernota.php?id=997>. Consultado en marzo de 2007.

“Rechazan fallo de la Corte en favor de la creación de Cochoapa el Gande”, 4 de diciembre de 2003, El Sur de Acapulco, <http://suracapulco.mx/archivos/173558>. Consultado en octubre de 2013.

“Aprueban la creación de dos municipios en Veracruz”, en El Universalmx, 16 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/51777.html>. Consultado en marzo de 2013.

## 2004

“Tendrá Tonanitla mega tratadora de aguas negras. Procesará aguas residuales del DF y municipios conurbados”, El Universalmx, 14 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/59363.html>. Consultado en diciembre de 2013.

## 2005

“Dirigentes indígenas declaran municipio autónomo a Paracho”, Notimex, fecha de publicación 02/01/05. Disponible en: <http://www.aporrea.org/actualidad/n54324.html>. Consultado en marzo de 2008.

“Exigen a Ejecutivo y Legislativo seriedad en los temas vinculados con los indígenas”, en Cambio de Michoacán jueves 20 de enero de 2005. Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=17284&PHPSESSID=583bf5b7df378d213dfac70012ea59ca>. Consultado en mayo de 2006.

“Nación Purépecha. En Michoacán, 25 comunidades buscan ser municipios autónomos Exigen a Ejecutivo y Legislativo seriedad en los temas vinculados con los indígenas”, en Cambio de Michoacán Jueves 20 de Enero de 2005. Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=17284&PHPSESSID=583bf5b7df378d213dfac70012ea59ca>. Consultado en mayo de 2006.

“Raudales Malpaso. Comunidades no consiguieron el cese del titular de tránsito en la región. Crearán un municipio libre”, Cuarto Poder, 18 de marzo de 2005.

“Promete Peña Nieto crear nuevo municipio”, en El Universal.mx, 26 de mayo de 2005. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/57454.html>. Consultado en octubre de 2008.

“Promete Peña Nieto crear nuevo municipio. Desde hace 10 años los habitantes de Colorines habían hecho la petición”. El Universalmx, 26 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/57454.html>. Consultado en abril de 2014.

“Oposición del ministro Góngora; ‘hay motivos políticos’. Aprueba la Corte dividir el municipio de Martínez de la Torre, Veracruz”, La Jornada, 21 de septiembre de 2005.

## **2006**

“Vecinos declaran una colonia de Puebla como municipio autónomo”, en La Jornada, 23 de mayo de 2006, México D.F.

“Habitantes de Álamos Vista Hermosa pretenden ser Ayuntamiento Autónomo”, en La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006, Puebla, Puebla.

“Los Reclamos de la colonia Álamos Vista Hermosa”, en La Jornada de Oriente, 24 de mayo de 2006, Puebla, Puebla.

“Anuncia la SEGOB denuncia penal en contra dirigentes de Álamos Vista Hermosa” en La Jornada de Oriente, 25 de mayo de 2006, Puebla. Puebla.

“Firman alianza Roberto Albores y Juan Sabines”, La Jornada, 20 de junio de 2006.

## **2007**

“Indígenas de Pamatácuaro buscan crear nuevo municipio como alternativa contra la pobreza”, La Jornada Michoacán, 21 abril de 2007.

## **2008**

“Nombra Sabines a Noé Castañón nuevo secretario de Gobierno”, Expreso, 27 de noviembre de 2008.

## **2009**

“Promueven habitantes de Metlatónoc a Zitlaltepec como nuevo municipio”, 8 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.guerreroaldia.com/2009/10/08/promueven-habitantes-de-metlatonoc-a-zitlaltepec-como-nuevo-municipio-2/>. Consultado en febrero de 2012.

“Envían la iniciativa de ley para crear el nuevo municipio de Aragón”, Milenio Edomex, 14 de octubre de 2009. Disponible en <http://www.ciudadanosenred.com.mx/node/12209?page=1>. Consultado en diciembre de 2013.

“Detienen a promotor de nuevo municipio”, La Jornada, 27 de noviembre de 2009.

“Autoproclama independencia Coatepec de las Bateas. Habitantes de la Villa de San Nicolás de las Bateas se declararon independientes del gobierno municipal de Santiago Tianguistenco”, El Sol de Toluca, 03 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n1427443.htm>. Consultado en diciembre de 2013.

“Autoproclama independencia Coatepec de las Bateas. ‘Crearon’ el municipio 126”, 3 de diciembre de 2009, Sol de Toluca, Estado de México.

## 2010

“Chipilo: sólo será villa; padece especulación inmobiliaria”, Milenio, 10 de abril de 2010, México D.F.

“Los chipileños exigimos que se le reconozca a nuestro pueblo el rango de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido”, abril de 2010. Disponible en: <http://eduardomontagner.blogspot.com/2010/04/chipilo-como-municipio.html>. Consultado en agosto de 2010.

“Chipilo exige ser el municipio 218”, en Milenio, miércoles 21 de abril de 2010, México D.F.

“Los chipileños exigimos que se le reconozca a nuestro pueblo el rango de municipio autónomo que en realidad siempre ha tenido”, abril de 2010. Disponible en: <http://eduardomontagner.blogspot.com/2010/04/chipilo-como-municipio.html>. Consultado en agosto de 2010.

“Busca Veracruz nombrar nuevos municipios”, 30 de octubre de 2010, Diario Milenio. Disponible en: <http://www.nsoaxaca.com/nacional/126-estados/52529-busca-veracruz-nombrar-nuevos-municipios?format=pdf>. Consultado en febrero de 2013.

“Hacer más municipios no reduce la pobreza; sólo complica y reparte la deuda: diputado”, Diario La Jornada Veracruz, 9 de diciembre de 2013. Disponible [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=131209\\_055457\\_243](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=131209_055457_243). Consultado en febrero de 2013.

## 2011

“Mixtecos y tlapanecos discutieron sobre la autonomía indígena”, en El Sur N° 615, del 5 al 11 de febrero de 1996, p.6. Disponible en: [http://www.policiacomunitaria.org/Sur\\_1996.html](http://www.policiacomunitaria.org/Sur_1996.html). Consultado en octubre de 2011.

“Reviven debate sobre el municipio 126 en Jalisco”, El Informador, 28 de julio de 2011. Disponible en: [http://antenanoticias.com/noticias.asp?id\\_archivo=76803](http://antenanoticias.com/noticias.asp?id_archivo=76803). Consultado en septiembre de 2011.

“Avanza proceso para nombrar municipio a Capilla de Guadalupe”. Disponible en: <http://www.nayaritpunto.com/notas/60637.html>. Consultado en septiembre de 2011.

“Municipio 126 aún está fuera de planes”, en Crónica Jalisco.com., 01 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.cronicajalisco.com/notas/2014/4121.html>. Consultado en diciembre de 2014.

“Piden que Valle de Chalco cambie nombre por Valle de Xico”, en La Prensa, 13 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2185423.htm>. Consultado en septiembre de 2011.

“Recibe Congreso de Guerrero solicitudes para crear nuevos municipios”, 13 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.m-x.com.mx/page/5935/?cat=97%2Fwp-admin%2Finstall.php>. Consultado en febrero de 2012.

“Aprueba Michoacán reforma sobre derechos de comunidades indígenas”, Diario La Jornada, 14 de diciembre de 2011.

## **2012**

“Exigen habitantes descongelar petición de crear municipio. Prevén en Santa Cruz del Rincón protestas contra el Congreso local”, La Jornada Guerrero, 25 de marzo de 2012.

“Venta de ingenio de Atencingo dejaría sin empleo a 9 mil cañeros”, La Jornada Oriente, 24 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=28166:venta-de-ingenio-de-atencingo-dejar%C3%ADa-sin-empleo-a-9-mil-ca%C3%Bleros](http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=28166:venta-de-ingenio-de-atencingo-dejar%C3%ADa-sin-empleo-a-9-mil-ca%C3%Bleros). Consultado en febrero de 2014.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, reformada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2006/02/LOMLEG5.pdf>. Consultado en febrero de 2013.

“San José del Rincón, principal municipio con marginación. 24 municipios con bajo índice de desarrollo humano están en el norte del estado”, 15 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/59338-san-jos-del-rincn-principal-municipio-con-marginacin-.html>. Consultado en diciembre de 2013.

## **2013**

“La división política en Jalisco, fuera de la realidad poblacional”, La Jornada Jalisco, 15 de julio de 2013, Guadalajara, Jalisco.

“Rivalidad entre cholos, amenaza a Atencingo”, 25 de Julio de 2013. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/Rivalidad-cholos-amenaza-Atencingo\\_0\\_122987751.html](http://www.milenio.com/policia/Rivalidad-cholos-amenaza-Atencingo_0_122987751.html). Consultado en febrero de 2014.

“Miles de cañeros marchan por subsidios en Puebla”, 21 de agosto de 2013. Disponible en: <http://zacapoaxteco.com/miles-de-caneros-marchan-por-subsidios-en-puebla/>. Consultado en febrero de 2013.

“20 años del EZLN: hubo cambios, pero para seguir igual”, en Excelsior, 30 de diciembre de 2013, México DF.

“Respeta gobierno de Chiapas movimiento del EZLN”, en Milenio, 31 de diciembre de 2013, México DF.

“Descartan crear nuevo municipio”. Disponible en: <http://www.alfadiario.com.mx/alfa/noticias/17320/Descartan+crear+nuevo+municipio+>. Consultado en diciembre de 2013.

## 2014

“Chiapas reclama 31 municipios de Oaxaca y tres de Veracruz”, 30 de enero de 2014. Disponible en: <http://diarioaxaca.com/capital/7-capital/60068-chiapas-reclama-31-municipios-de-oaxaca-y-tres-de-veracruz>. Consultado en abril de 2014.

“Solicita Sofío Ramírez la creación de un nuevo municipio en Guerrero”, 14 de marzo de 2014. Disponible en <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=12825>. Consultado en junio de 2014.

“La Sierra, 8ª región; se crearán 5 municipios”, en Diario 21, 25 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diario21.com.mx/?cmd=displaystory&story\\_id=133306&format=html](http://www.diario21.com.mx/?cmd=displaystory&story_id=133306&format=html). Consultado en febrero de 2015.

## 2015

“Municipalizar Juan José Ríos es un proyecto sin respuesta”, en Debate.com.mx, 4 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.debate.com.mx/guasave/Municipalizar-Juan-Jose-Rios-es-un-proyecto-sin-respuesta-20150204-0098.html>. Consultado en marzo de 2015.

“El subsecretario de Asuntos Agrarios entrega iniciativas para crear cuatro municipios”, 29 de junio de 2015. Disponible en: <http://guerrero.gob.mx/2015/06/el-subsecretario-de-asuntos-agrarios-entrega-iniciativas-para-crear-cuatro-municipios/>. Consultado en agosto de 2015.

“Insisten crear nuevo municipio en Guerrero; bloquean autopista del sol”, 30 de julio de 2015. Disponible en: <http://bajopalabra.mx/2015/07/30/insisten-crear-nuevo-municipio-en-guerrero-bloquean-autopista-del-sol/>. Consultado en agosto de 2015.

“Bloquean la vía federal Acapulco-Pinotepa; piden pobladores crear un nuevo municipio”, La Jornada Guerrero, 19 de agosto de 2015.

## 2016

“Manuel Velasco gestiona recursos federales para municipio inexistente en Chiapas”, 3 de enero de 2016. Disponible en: <http://agenciaelestado.com/manuel-velasco-gestiona-recursos-federales-para-municipio-inexistente-en-chiapas-diputado/>. Consultado en enero de 2016.

“Gobernador vería bien remunicipalización indígena”, en La Voz de Michoacán, 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.lavozdemichoacan.com.mx/gobernador-veria-bien-remunicipalizacion-indigena/>. Consultado en marzo de 2016.

## **Diarios, lugar de publicación**

La Jornada, México DF

La Prensa, México DF

Cuarto Poder, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

El Observador de la Frontera Sur, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

El Universal, México DF.

Semanario Este Sur, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Excelsior, México DF.

Expreso Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Diario de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

El Sur de Acapulco, Acapulco, Guerrero

Cambio de Michoacán, Morelia, Michoacán

La Jornada de Oriente, Puebla, Puebla

La Jornada Michoacán, Morelia, Michoacán

El Sol de Toluca, Toluca, México

Milenio Noticias, México DF

La Jornada Jalisco, Guadalajara, Jalisco

Diario 21, Chilpancingo, Guerrero

La Jornada Guerrero, Chilpancingo, Guerrero

La Voz de Michoacán, Morelia, Michoacán

## DECRETOS

Decreto de creación del municipio de Acatepec. Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 25, el martes 23 de Marzo de 1993. Chilpancingo, Guerrero.

Decreto núm. 206, mediante el cual se crea el municipio de Juchitán. Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 21, el viernes 5 de marzo de 2004.

Decreto núm. 588, mediante el cual se crea el municipio de Cochoapa el Grande, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 101, el martes 10 de diciembre de 2002.

Decreto número 571 mediante el cual se crea el municipio de Iliatenco, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 95, el viernes 25 de Noviembre de 2005.

Decreto núm. 413, mediante el cual se crea el municipio de Marquelia, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 99, el martes 11 de diciembre de 2001

Decreto núm. 570, mediante el cual se crea el municipio de José Joaquín de Herrera, Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 101, el martes 10 de diciembre de 2002.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 21, Toluca de Lerdo, Mex., martes 29 de julio de 2003.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, Núm. 67. Toluca de Lerdo, Méx., martes 2 de octubre del 2001.

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Decreto No.205, por el que se crean los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, y se declaran reformados los artículos 3 de la Constitución Política Local, 11 de la Ley Orgánica Municipal y 12 del Código Electoral del Estado, Periódico Oficial del 28 de julio de 1999. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Núm. 337, 2011, Decreto 008. Por el que se establece la Tercer Reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas y se crean los municipios de Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez. Miércoles 23 de noviembre de 2011. Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.