



Colección Ciencias  
Sociales y Economía

# Ordenamientos y demarcaciones territoriales: viejas y nuevas geografías

## Primera aproximación

**Compiladores:**

Hirineo Martínez Barragán | Nerina Karen Aguilar Robledo  
Adelina Moreno Cervantes

# **Ordenamientos y demarcaciones territoriales: viejas y nuevas geografías**

## **Primera aproximación**

### **Compiladores:**

Hirineo Martínez Barragán | Nerina Karen Aguilar Robledo  
Adelina Moreno Cervantes

**Colección Ciencias  
Sociales y Economía**



**Universidad  
de Guadalajara**

Centro Universitario de la Costa Sur

**CUCOSTA SUR  
GRANA** ●

Primera edición, 2018

D.R. © Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de la Costa Sur  
Av. Independencia Nacional Núm. 151  
Autlán de Navarro, Jalisco, México, C.P. 48900

Fotografía de portada: *Hispaniae Novae Nova Descriptio*,  
de Gerard Mercator, cartógrafo, Jodocus Hondus, impresor [1606].

ISBN: 978-607-547-234-8

D.R. © Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida,  
traducida, almacenada o transmitida de forma alguna, ni por ningún  
medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de  
fotocopia, sin permiso previo de los editores

Hecho en México / *Made in Mexico*

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<i>Hirineo Martínez Barragán</i>	
<b>Transformaciones geopolíticas de las «indias occidentales» durante la primera mitad del siglo XVI</b>	<b>21</b>
<i>Hirineo Martínez Barragán</i>	
<b>Usos y funciones del patrimonio cartográfico. El caso del «mapa de Nueva Galicia. 1550»</b>	<b>43</b>
<i>Jesús D. Medina García</i>	
<b>La municipalización en Jalisco, 1824-2003</b>	<b>53</b>
<i>José Juan Valadez Hernández</i> <i>Nerina Karen Aguilar Robledo</i>	
<b>Geografía del delito: el narcotráfico como agente ordenador del territorio</b>	<b>71</b>
<i>Daniela Rodríguez Contreras</i>	
<b>Viejas y nuevas geografías en la costa sur de Jalisco, 1950-2017</b>	<b>89</b>
<i>Susana Urzúa Soto</i>	
<b>La planeación territorial en el municipio de Zapotlanejo, Jalisco. Entre los intereses locales y regionales</b>	<b>113</b>
<i>Joel Salvador Flores Nieto</i> <i>María Evangelina Salinas Escobar</i>	

<b>El Centro Estatal de Análisis Territorial (CEAT). Un referente para la historia territorial de Jalisco</b>	<b>133</b>
<i>Myrna Matilde Quiñones Aguirre Adelina Moreno Cervantes</i>	
<b>Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul</b>	<b>147</b>
<i>Ignacio Alonso Velasco</i>	
<b>Evaluación del ordenamiento territorial del ejido Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo: 2017</b>	<b>167</b>
<i>Margely Cruz Martínez David Velázquez Torres</i>	
<b>Posreforma agraria neoliberal y límites ejidales. El caso del valle de Ecuandureo en el noroeste de Michoacán</b>	<b>189</b>
<i>Octavio Martín González Santana</i>	
<b>La configuración del territorio nacional. Guanajuato de la intendencia a la consolidación del estado</b>	<b>207</b>
<i>José Esteban Hernández Gutiérrez María de los Ángeles Magos Rosales</i>	

A la memoria de Moisés Pérez Muñoz

# Presentación

El libro que ahora ponemos a la consideración para el análisis y crítica de los sectores académicos, principalmente los que se dedican a los aspectos históricos y geográficos de territorio, también al sector político en lo que respecta a la toma de decisiones y resolución de conflictos, así como al público en general, surgió de los trabajos presentados y discutidos en el coloquio que se desarrolló con el mismo título, en Autlán de Navarro, Jalisco, los días 21, 22 y 23 de septiembre de 2017, el cual fue convocado por el Centro Universitario de la Costa Sur y el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades a través del Cuerpo Académico, Espacio, Tiempo y Sociedad, ambos de la Universidad de Guadalajara, a los que se unieron el Gobierno del Estado de Jalisco a través del Centro Estatal de Análisis Territorial y El Colegio de Michoacán.

La convocatoria hacía alusión a los postulados de José Ortega Valcárcel, quien en su libro *Los horizontes de la geografía* (2000), refería que las agrupaciones humanas, independientemente de la época histórica y el lugar en que vivieran, así como la cultura y la creencia en las que se desarrollaron, recurrentemente se la han pasado explorando, apropiando, ordenando y demarcando territorios. También se hacía referencia que, a esta afirmación se le contraponen un razonamiento que supone las formas territoriales rígidas e inamovibles, las cuales en algún momento y por alguna circunstancia se ordenaron y demarcaron para luego permanecer inmutables; así, desde esta óptica, el mapa político se concibe como un rompecabezas rígido; ambos casos imaginarios, el rompecabezas y el mapa estáticos, son muy comunes, sobre todo entre un amplio sector de los gobernantes de México.

Contrario a ese imaginario debemos referir que los territorios son plásticos y mutantes, los cuales se transforman de acuerdo a las lógicas geográficas que se van imponiendo de acuerdo a las distintas épocas geográficas y las nuevas centralidades territoriales que se van forjando a partir del ejercicio de poder en los lugares; así podemos aludir que cuando arribaron los españoles

a América, los territorios ya estaban apropiados, organizados, ordenados y demarcados por los habitantes preexistentes, también sus formas ya habían sido objeto de varias readecuaciones que implicaron disputas específicas. Un nuevo orden se comenzó a establecer con la llegada de los exploradores y conquistadores provenientes de Europa; los recién arribados como una nueva raza y portadores de una cultura diferente, durante varias décadas estuvieron explorando y apropiando lugares antes de emitir el primer ordenamiento de demarcación territorial, en lo que sería a partir de entonces el reino de la Nueva España.

Manuel Orozco y Berra en su obra *Apuntes para la historia de la geografía en México* (1881), hizo un breve recuento de las exploraciones y apropiaciones realizadas por los españoles una vez fundada la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, hasta realizarse la primera división jurisdiccional eclesiástica en 1534, mediante la instalación de cuatro obispados con sus respectivas provincias: Michoacán, México, Coahuila y la Mixteca (Oaxaca). Ese fue el punto de partida de un nuevo orden formal de las divisiones territoriales, pues las exploraciones continuaron y las nuevas formas territoriales también, producto de las adecuaciones y nuevas incorporaciones territoriales (Orozco y Berra 1881, pp. 120-138).

La primera convocatoria del coloquio en ordenamientos y demarcaciones territoriales, hacía referencia a la sucesión incesante de nuevos ordenamientos y actualizaciones en las demarcaciones territoriales, durante tres siglos de colonia española y dos del México independiente; por ejemplo la implementación de las intendencias al final de la época colonial y la instalación del sistema federalista durante la tercer década del siglo XIX, con sus vaivenes y adecuaciones del siglo XX y la aprobada de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016, como uno de los últimos intentos de poner orden en el desorden territorial que se tiene en México.

La realidad geográfica cambiante, la imperfecta demarcación territorial de origen desde el momento de la integración de la federación mexicana y sus imprecisas adecuaciones, así como el profundo desconocimiento que se tiene de la geografía histórica de México, de la normatividad y la falta de respeto hacia ella, junto con la incapacidad de las instituciones para atender el problema relacionado con la «adecuada» demarcación territorial y los usos



del suelo, han propiciado que cada vez más broten conflictos por cuestiones de jurisdicción territorial o usos del suelo.

El conflicto surge porque los ordenamientos promulgados y ejecutados no han podido empatarse al ritmo de los cambios geográficos; es decir, el orden geográfico de los territorios y los ordenamientos como norma o intención manifiesta de conducir el proceso territorial, caminan a destiempo y en sentidos divergentes; por ello, existen indefiniciones jurisdiccionales y cierto caos en el usufructo y los usos del suelo, que derivan en confrontaciones y disputas, tanto por cuestiones ambientales como por aspectos sociales y políticos.

La realidad territorial como un sistema en permanente cambio frente al imaginario de territorios rígidos y fronteras inamovibles, genera tensión y conflicto a veces latente y a veces manifiesto, que no se ha podido aclarar y resolver hasta la fecha; situación que sigue impactando tanto en zonas urbanas como rurales, en zonas centrales así como en franjas de frontera.

Son notables los contrastes, entre la necesidad sentida de «arreglar» la indefinición jurisdiccional y «ordenar» los usos del suelo, frente a la incapacidad de las instituciones para resolverlo. Ejemplos hay muchos y una gran cantidad de recursos humanos y financieros invertidos en ello; estudios de ordenamiento que una vez concluidos y aprobados no se vuelven a revisar, así como controversias constitucionales por invasiones jurisdiccionales sin resolver: Quintana Roo contra Campeche desde 1997, Jalisco contra Colima desde 1998 y Chiapas contra Oaxaca desde 2012.

El objetivo del coloquio es crear un foro donde se pueda discutir de manera sistemática, temas relacionados con los ordenamientos y las demarcaciones territoriales, sus necesidades, las acciones y las consecuencias de estas prácticas. Así como, retroalimentar teórica y metodológicamente en aspectos relacionados con la geografía histórica y la geopolítica, por lo que se plantearon las siguientes líneas temáticas: geografía histórica, geopolítica, ordenamiento territorial y demarcaciones territoriales, en base a las cuales se desarrolló la discusión.

Se constituyó un comité organizador constituido por Hirineo Martínez Barragán, Myrna Matilde Quiñones Aguirre, Francisco Barbosa Guzmán y Octavio Martín González Santana. Así como un comité científico formado por Luis Felipe Cabrales Barajas, Enrique Jardel Peláez, Martín Sánchez Rodríguez, Carlos Herrejón Peredo, Irma Beatriz García Rojas, Mercedes Arabela Chong Muñoz, Celina Becerra Jiménez, José Refugio de la Torre

Curiel, José Juan Valadez Hernández y Susana Urzúa Soto; con el apoyo de Adelina Moreno Cervantes y Nerina Karen Aguilar Robledo, Mónica González López y Gerardo Núñez González.

Se postularon 17 ponencias y se presentaron 16. El programa se complementó con un panel denominado «Los conflictos jurisdiccionales intermunicipales y las áreas de oportunidades para su solución», en el que participaron representantes de los ayuntamientos de Cihuatlán y El Limón; así mismo se realizó trabajo de campo en el pueblo y ex hacienda de Ahuacapán.

Al final solo se incluyen once de esos trabajos que comprende una amplia gama de temáticas y lugares alusivos, desde la península de Yucatán hasta el centro y occidente del país, la mayoría se refieren a Jalisco o a una parte de él, pero también hay trabajos de Guanajuato, Michoacán y Yucatán. Los capítulos de libro se ordenaron por zonas geográficas y por época histórica a la que se hace referencia, partiendo desde los tiempos más remotos, a los más recientes, así como de los más generales a los más específicos.

El libro inicia en la época temprana colonial, a través de dos textos, el primero de orden más general y el segundo específico para la Nueva Galicia. Con el trabajo titulado «Las transformaciones geopolíticas de las *Indias Occidentales* durante la primera mitad de siglo XVI, Hirineo Martínez Barragán, el capítulo I documenta desde la perspectiva geopolítica, las transformaciones territoriales que se sucedieron a partir de la llegada de los españoles a Mesoamérica y durante las siguientes tres décadas; refiere como se empezaron a gestar las entidades geopolíticas de la colonia temprana, que la Villa Rica de la Vera Cruz fundada en 1519, sirvió de base para las exploraciones y conquistar tierra adentro, lo cual forma el referente para fundar y conquistar otras ciudades. Con ello se introdujeron nuevos caminos y nuevas formas de usar y organizar el territorio; acciones que llevaron implícitas nuevas apropiaciones y demarcaciones territoriales, así como disputas por la apropiación, entre españoles y americanos, así como entre los mismos españoles que al apropiarse y demarcar «su» territorio, dieron origen a las primigenias divisiones territoriales Novo-hispánicas.

Una de las evidencias de las exploraciones y nuevas apropiaciones del territorio, sin duda son los mapas, por lo que Jesús Donaciano Medina García en el capítulo II aborda esta temática, con su trabajo denominado «Usos y funciones del patrimonio cartográfico. El caso del Mapa de Nueva Galicia. Estado de Jalisco 1550», en el cual plantea como objetivos la identificación de

algunos sitios establecidos en el mapa, así como los usos y funciones de este elemento cultural. Refiere que en el Archivo General de Indias —AGI— (Sevilla, España), el mapa de la Nueva Galicia elaborado en 1550 se encuentra clasificado en la sección «justicia», su ubicación en el portal del AGI como: crónicas, historia, leyes y geografía. Dice que, de acuerdo a Rojas Galván, corresponde al inicio del periodo colonial y que los conocimientos y los saberes locales de las poblaciones prehispánicas fueron eliminados o instrumentalizados con fines económicos; finalmente agrega que la ausencia de valoración del patrimonio cartográfico de estas poblaciones estuvo estrechamente ligada a su evaluación según los esquemas epistemológicos y ontológicos de Occidente. Concluye que la reproducción del mapa en Palacio de Gobierno Jalisco en Guadalajara, se considera parte del patrimonio cartográfico nacional, factor de identidad jalisciense, así como un atractivo turístico.

El capítulo III de José Juan Valadez Hernández y Nerina Karen Aguilar Robledo, titulado «La Municipalización en Jalisco, 1824-2003», aborda otra perspectiva tanto histórica como legal en la conformación de los territorios, puesto que hacen un recuento del largo transitar en la conformación y delimitación municipal de Jalisco, así como la normativa existente y la problemática generada a raíz de la indefinición de los límites intermunicipales. Afirmar que el Municipio Libre como se conoce en la actualidad, tiene como antecedente legal el decreto No. 3 de fecha 02 de julio de 1914 y la Constitución Política de 1917, con base en lo cual se adoptó el régimen municipalista, pero que la imperfecta demarcación ha generado diversas controversias y conflictos jurisdiccionales.

Pasando la época más contemporánea y con elementos sumamente complejos, Daniela Rodríguez Contreras en el capítulo IV, denominado «Geografía del delito: el narcotráfico como agente ordenador del territorio», bosqueja hipótesis y explicaciones sobre la estructura y ordenación del territorio jalisciense a partir de la variable delictiva, en particular de lo que se puede considerar como narcotráfico; se toma como referente las últimas cuatro décadas, en el entendido de que el orden territorial cambia en función de los nuevos elementos y conductas actorales que se van incorporando al territorio. Dice la autora que se ha venido observando del narcotráfico, actuar como una «institución», una «empresa», con las capacidades para apropiarse, ordenar y gobernar territorios.

El capítulo v es desarrollado por Susana Urzúa Soto, titulado «Viejas y nuevas Geografías en la Costa Sur de Jalisco, 1950-2010», muestra de forma gráfica y analítica como fue cambiando la configuración territorial de la franja costera a partir de las tasas de crecimiento humano, desde los años cincuenta hasta 2010, así como a partir de las intervenciones de empresarios externos a la región; área que en buena medida corresponde a lo que Agustín Yáñez denominó La Tierra Pródiga; la cual desde el mediados del siglo xx, ha sido objeto de planes y programas de poblamiento y desarrollo, tanto agropecuario como urbanos y turístico.

En el trabajo titulado «La planeación territorial en el municipio de Zapotlanejo Jalisco. Entre los intereses locales y regionales» conforma el capítulo vi, firmado por Joel Salvador Flores Nieto y María Evangelina Salinas Escobar, hace un recuento y análisis de los instrumentos de planeación implementados e instrumentados en ese municipio desde 1990, a la luz de las transformaciones territoriales acontecidas. Abordan a Zapotlanejo como un municipio periférico al Área Metropolitana de Guadalajara con recursos naturales y culturales destacables; dicen que el desarrollo municipal y la evolución de sus actividades económicas han sido determinadas por las potencialidades territoriales locales y por la influencia de la expansión urbana de la capital tapatía.

El capítulo vii se desarrolla con el texto de Myrna Matilde Quiñones Aguirre y Adelina Moreno Cervantes titulado «El Centro Estatal de Análisis Territorial (CEAT) como referente para la historia territorial de Jalisco», es diferente a los demás, en el sentido de que trata sobre los procedimientos institucionales ante la manifestación de disputas y conflictos jurisdiccionales entre estados y municipios. Aseveran que el CEAT, está dedicado a documentar e investigar sobre la evolución y la demarcación territorial, con una trayectoria de casi dos décadas; agregan que en ese centro se documentó el estado que guardaban los límites territoriales en la frontera con el estado de Colima; posteriormente se procedió con el resto de la frontera estatal así como la de algunos municipios; los primeros estudios sirvieron para fundamentar geográfica y cartográfico la demanda que el Gobierno de Jalisco interpuso contra el gobierno de Colima por invasión jurisdiccional ante la Suprema Corte de Justicia, la cual fue admitida como Controversia Constitucional 3/98.

Los siguientes dos trabajos se posicionan en la Península de Yucatán, el primero escrito por Ignacio Alonso Velasco en el capítulo viii, titulado

«Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul». Consiste en identificar modelos de gestión intermunicipal y ampliar el conocimiento sobre diferentes experiencias de cooperación intergubernamental, sistematizándose los modelos que se encuentran en la literatura. Aspectos que se analizan en el marco de los conflictos jurisdiccionales entre los estados de Quintana Roo y Campeche desde 1997. El autor afirma que la inexistencia de un «modelo de gestión intermunicipal consistente» entre los municipios está generando ineficiencia y falta de respuestas oportunas ante los problemas que enfrenta la población de esta área rural y turística del estado mexicano, generándose situaciones de «ausencia de estado» o de «intervención desordenada» del mismo.

El capítulo IX aborda otra escala de análisis, la propiedad ejidal, también alusivo a tierras del sureste, lo firman Margely Cruz Martínez y David Velázquez Torres, y se titula «Ordenamiento Territorial del Ejido de Caoba, Othón P. Blanco Quintana Roo: 2010-2017». En este texto se hace referencia a los problemas generados por los inadecuados usos de los recursos, principalmente de los forestales; al mismo tiempo se exploran formas de solución y financiamiento para propiciar el desarrollo con empresas socialmente responsables y prácticas de explotación forestal sustentables.

Con la misma escala ejidal, Octavio Martín González Santana, en el capítulo X, desarrolla el trabajo titulado «Pos reforma agraria neoliberal y límites ejidales. El caso del Valle de Ecuandureo en el noroeste de Michoacán», da cuenta de los problemas no resueltos por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), el cual implicaba la resolución de añejos conflictos por límites, cuyo origen en gran medida provenía de la aplicación de la Reforma Agraria de la primera mitad del siglo XX, pero que sin embargo, aún existen zonas donde añejos conflictos por límites pareciera que no son tocados por las instituciones que el Estado creó con tal fin. Es de precisar, dice, que en los referidos conflictos hay una parte afectada cuya posibilidad de acción queda sepultada en el tiempo y al final del camino todo parece indicar que solo queda en pie la versión de la parte que la inamovilidad institucional termina por favorecer.

Completa la colección de textos el que firman José Esteban Hernández Gutiérrez y María de los Ángeles Magos Rosales en el capítulo XI, titulado «La configuración del territorio nacional. Guanajuato de la Intendencia a la consolidación del Estado», en él exponen de manera sucinta la historia de los

límites territoriales del Estado de Guanajuato y los procesos de configuración con las entidades contiguas, aludiendo a la naturaleza de las fronteras para entender la evolución de la estructura espacial del territorio de Guanajuato, los agentes de organización y de cambio socio-espacial. Explica los modelos de organización territorial, conceptos del espacio geométrico, la implementación de las normas y el principio del plano histórico heredado del virreinato, el cual se toma de referencia para explicar la persistencia de los trazados y transformaciones. Afirma que su trabajo de investigación supera la simple visión de una geografía formal, las geografías sustantivas se traslapan y sobreponen; en el sentido de que las relaciones sociales guardan una íntima relación con el espacio donde se actúa, por lo que los trazos en el lugar permiten develar las relaciones sociales y de poder.

Adicional a las ponencias que se presentaron, se convocó a un panel para que los actores involucrados con algún tipo de problema respecto a las demarcaciones y ordenamientos territoriales, se expusiera y se sometiera a la discusión de la concurrencia. Acudieron a la convocatoria representantes de los municipios de Cihuatlán y El Limón, ambos del estado de Jalisco. Los de Cihuatlán plantearon el conflicto de límites que han enfrentados contra autoridades del estado de Colima durante dos décadas, los primeros años en el marco de la controversia 3/98 (1998-2005), después ante negociaciones con el Senado de la República (2006-2011) y finalmente ante negociaciones entre gobernadores, para mantener la paz social y la buena vecindad. Las autoridades de El limón plantearon la diferencia por límites territoriales con los municipios de Ejutla y El Grullo, así como las diferencias que se han tenido respecto al proyecto de metropolización con los municipios de Autlán y El Grullo.

Otros trabajos que se presentaron en el coloquio, no incluidos en el presente libro son los siguientes: Ricardo García de Alba presentó los impactos ambientales que se producirían en caso de que se creara el municipio de Capilla de Guadalupe, separándose del territorio de Tepatitlán de Morelos Jalisco. José Refugio de la Torre presentó el trabajo «El andar como producción de espacio: reflexiones desde el noroeste novohispano»; Irma Beatriz García Rojas «Planos Históricos y bordes de límites de Guadalajara»; los tres de la Universidad de Guadalajara. Martín Sánchez Rodríguez de El Colegio de Michoacán «Un lugar sin límites. Propuesta de reforma a la Ley de División Municipal del Estado de Michoacán», y Alfredo López Ferreira

de la Universidad Michoacana «La construcción histórica territorial de una subregión en El Bajío (Santa Ana Maya, siglos XVI-XIX)».

Es pertinente emitir un sincero agradecimiento por el esfuerzo que se realizó para la elaboración del Primer Coloquio en Ordenamientos y Demarcaciones Territoriales, principalmente a las y los asistentes de dicho encuentro, quienes expusieron sus diversos trabajos que han desarrollado a lo largo de su trayectoria tanto académica como laboral. Al Colegio de Michoacán, que cuenta con una larga trayectoria de más de tres décadas en la investigación, generación y divulgación del conocimiento; al Centro Estatal de Análisis Territorial del Gobierno del Estado de Jalisco, dedicado principalmente a la documentación de los límites estatales y municipales y por supuesto a la Universidad de Guadalajara, especialmente al Centro Universitario de la Costa Sur, con sede en Autlán de Navarro y al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades que a través del Cuerpo Académico, Espacio, Tiempo y Sociedad, lanzaron la convocatoria y desarrollaron la logística del evento.

En el mismo sentido agradecemos a los autores de los trabajos aquí compilados, quienes de manera profesional y diligente atendieron todas y cada una de las recomendaciones emitidas para que este producto académico viera la luz a un año de su concepción. Especialmente a Karen Zobeida Vargas Pelayo, por su apoyo, quien realizó la primera corrección de este documento.

Hirineo Martínez Barragán

# Transformaciones geopolíticas de las «indias occidentales» durante la primera mitad del siglo XVI

Hirineo Martínez Barragán<sup>1</sup>

A la memoria de los muertos por los sismos de septiembre de 2017 en la zona tehuana, en esas fechas yo me encontraba trabajando arduamente en la preparación de una ponencia al respecto y en la organización del coloquio denominado «Ordenamientos y demarcaciones territoriales. Viejas y nuevas geografías» realizado del 21 al 23 de septiembre en Autlán Jalisco. El coloquio fue todo un éxito, pero con la pesadumbre de la catástrofe que se estaba viviendo en el centro y sureste mexicano. Con estos pensamientos azarosos y sentimientos encontrados surge el presente texto.

Después de los cuatro viajes exploratorios de Cristóbal Colón hacia territorio americano entre 1492 y 1502, se sucedieron múltiples oleadas de nuevos e inquietos exploradores, colonizadores y conquistadores de las tierras descubiertas. En el actual territorio mexicano los primeros avistamientos y contactos de europeos hacia el continente americano se hicieron en el litoral de la península de Yucatán y con posterioridad se prolongaron por el litoral

---

<sup>1</sup> Es profesor-investigador titular «C» de la Universidad de Guadalajara, licenciado en Geografía, maestro en Estudios Sobre La Región y doctor en Ciencias Sociales. Fue asesor del Gobierno de Jalisco 1996-2016, en la materia de límites territoriales y perito por parte de Jalisco ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1998-2005 en el marco de la Controversia Constitucional 3/98, Jalisco vs. Colima. Así mismo, es perito desde 2014 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del estado de Chiapas, en la Controversia Constitucional 121/2012, Oaxaca vs. Chiapas. Es autor de varias publicaciones, ha dirigido más de una veintena de tesis entre licenciatura y maestría, ha dictaminado diversos artículos y libros, ha participado en múltiples congresos y coloquios, como asistente y ponente. Sus principales líneas de investigación son la geohistoria y la geopolítica, ambas relacionadas con la construcción de territorios y disputas por la tierra.



del Golfo de México hasta la desembocadura del Pánuco y luego hasta la península de la Florida.

Una de los primeros asentamientos españoles en tierra mexicana fue la denominada Villa Santa María de la Victoria (en la costa de Tabasco) y la Villa Rica de la Vera Cruz, ambas fundadas en 1519; esta última sirvió de base para las exploraciones tierra adentro, que llevaron a la fundación de Villa Segura de la Frontera en territorio poblano (1520) y de ahí a la conquista de Ciudad de México-Tenochtitlán en 1521.

Una larga lista de villas fundadas y ciudades conquistadas se documentan para los años venideros. Nuevos caminos y nuevas formas de usar y organizar el territorio se implementaron, las consabidas exploraciones trajeron consigo profundas transformaciones culturales, entre ellas nuevas apropiaciones territoriales, demarcaciones y disputas territoriales, entre españoles y americanos, entre los mismos españoles, etcétera; disputas que tanto en el terreno como en los escritorios, dieron origen a las primigenias divisiones territoriales Novo-hispánicas.

El presente artículo consiste en documentar desde la perspectiva geopolítica, las transformaciones territoriales que se sucedieron a partir de la llegada de los españoles a Mesoamérica y durante las siguientes tres décadas, cuando se empezaron a gestar las entidades geopolíticas de la colonia temprana.

## **Comentarios previos**

Este proyecto de investigación sobre las transformaciones territoriales o geopolíticas del territorio de la Nueva España con relación en la organización territorial prehispánica o de Mesoamérica durante la primera mitad del siglo XVI, surgió a partir de que el gobierno del estado de Chiapas me invitara en 2014 a que fungiera como perito en geografía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como parte del desahogo de la Controversia Constitucional 121/2014 entre los estados de Oaxaca y Chiapas.

La invitación era sumamente atractiva para mis aspiraciones profesionales y mi quehacer académico, así que sin mucho pensarlo respondí que acepta-

ba,<sup>2</sup> por tanto, meses después se procedió a presentarme ante la SCJN para tomar protesta respecto al desempeño del cargo como perito. Acto seguido, ahí mismo en las oficinas de la SCJN, se me informó sobre dos cuestiones que me produjeron escalofrío y me hicieron dudar respecto a continuar con la encomienda recientemente adquirida; lo que me dijeron me angustió y me sigue agobiando en mi desempeño como perito.

La primera cuestión fue respecto a la fijación de la fecha de referencia, ¡1549!, año en que se realizó la primera demarcación entre la Nueva España y la Capitanía de Guatemala. Las entidades en contienda —Oaxaca y Chiapas— hicieron ese posicionamiento debido a que Oaxaca formaba desde entonces parte de la Nueva España y Chiapas de la Capitanía de Guatemala. La segunda cuestión escalofriante fue en relación a lo voluminoso del expediente, el cual consta de decenas de miles de fojas que aún no he podido cuantificar con precisión, era, sin exagerar, más de un metro cúbico de papeles apilado y sigue creciendo.

Respecto a la primera cuestión, antes de esta encomienda, dada mi experiencia profesional, había pensado y dicho a colegas historiadores que jamás estudiaría la historia territorial o la geografía más allá de la Constitución de Cádiz; es decir, yo me dedicaría a estudiar las geografías que se formaron con posterioridad a la independencia de México, porque no conocía las normas y formas de organización territorial de la colonia o anteriores; pero más aún, no conocía y aún conozco muy poco la historia y geografía de aquellos lugares que comprende la región que podemos definir como ístmica o tehuana; pensé: quizás será mejor renunciar, «más vale una vez colorado y no muchas descolorido».<sup>3</sup> Respecto a la segunda cuestión dije a quienes me invitaron a colaborar, que yo nunca podré analizar con suficiente detenimiento todos los documentos que integran el expediente, a lo que me respondieron que ellos me

<sup>2</sup> Antes había sido perito en geografía de la Controversia Constitucional 3/98, que implicaba a los estados de Jalisco y Colima (1998-2005), pero que al ser sobseída debido a una reforma constitucional en 2005, me dejó un muy mal sabor de boca al evidenciar que mi trabajo poco o nada contribuía a resolver problemas; así como también gran enojo por la incapacidad de nuestras instituciones de la federación y los estados integrantes para resolver sobre este trascendental tema.

<sup>3</sup> Es una frase que usaba con frecuencia Moisés Pérez Muñoz (1944-2010). Uno de los principales estudiosos de las divisiones y límites territoriales de Jalisco, finales del siglo XX, principios del siglo XXI.

ayudarían a seleccionar los documentos más relevantes, que muchos de ellos se repetían porque se habían señalado como terceros afectados a los municipios, quienes repetían en sus respectivos expedientes muchos de los documentos.

El panorama era complicado, planteaba un reto monumental que no estaba seguro de superar, pero mi apasionamiento por el tema de las demarcaciones territoriales, las indefiniciones jurisdiccionales entre estados y municipios y los conflictos por límites territoriales que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional y que se vienen documentando desde hace siglos, así como la posibilidad de seguir bregando en este tema y tener otra vez la oportunidad de contribuir de manera directa en su solución, me animan a continuar.

A tres años, aproximadamente, de haber aceptado el cargo de perito, aquí sigo tratando de desenmarañar la madeja, sin estar cierto aún de que he encontrado la punta adecuada de la hebra que me permita desarrollar la investigación para entender y explicar con certeza la geopolítica<sup>4</sup> desde el inicio de la colonización y conquista española hasta las primeras demarcaciones territoriales, según los ordenamientos al respecto emitidos por los reyes de Castilla que aplicaron en territorios que a la postre serían los de la República Mexicana.

La etapa de investigación en la que me encuentro ahora es aún muy primitiva, apenas me alcanza para comprender un poco sobre las fechas, los lugares, los personajes y las acciones que se convirtieron en referente para entender estos hechos geopolíticos de la colonia española temprana en México. Este es el primer esbozo que hago público respecto a las demarcaciones primigenias de la colonia española en territorio mesoamericano.

## **Acciones exploratorias y los cambios de cosmovisión<sup>5</sup>**

Como se dijo al principio, Cristóbal Colón fue el primer europeo que, según las fuentes más confiables, se encontró con tierras americanas, hizo cuatro

---

<sup>4</sup> Entendida como el ejercicio de poder en relación al espacio geográfico, las apropiaciones y las demarcaciones territoriales.

<sup>5</sup> Para finales del siglo xv, la idea dominante entre los europeos era la de un mundo plano en forma de disco. Cristóbal Colón (no hay acuerdo sobre la fecha de su nacimiento

vueltas o viajes entre Europa y América desde 1492 a 1502; en sus dos primeros viajes exploró las Antillas Menores, las Antillas Mayores; durante el tercer viaje exploró más al sur, hasta el litoral de Venezuela, y durante el cuarto viaje llegó hasta el litoral de Centroamérica: Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. Esta es una información muy difundida, tanto de manera escrita como gráfica; una imagen que ilustra estos viajes se puede encontrar en (Florescano y Eissa, 2008, p. 75).

Las noticias que Cristóbal Colón llevó a la península ibérica y los alardes sobre sus descubrimientos, provocó la primera disputa por los dominios del mundo descubierto y que incluía a tierras americanas. Los acuerdos al respecto entre España y Portugal ante la indignación del rey de Francia por no ser parte de la repartición y con la mediación del Papa Alejandro XVI, se produjeron el 7 de junio de 1494 en Tordesillas, mediante el tratado que consistía en fijar un meridiano a 370 leguas al occidente del archipiélago de Cabo Verde, para que los portugueses siguieran libremente comerciando con productos asiáticos y los españoles pudieran explorar nuevas tierras.<sup>6</sup> El planisferio de Cantino, 1502, es el más antiguo documento cartográfico que ilustra la primera demarcación territorial impuesta por europeos en América, el cual puede ser consultado en el sitio web de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.<sup>7</sup>

Además del conflicto geopolítico que se inició entre las grandes potencias europeas de aquellos tiempos, los recientes descubrimientos de tierras hasta entonces desconocidas, motivaron a otros exploradores de esas y otras nacionalidades para hacerse a la mar rumbo al occidente; de ellos destacan tripulaciones encabezadas por: Juan Caboto en 1497, quien llegó a Norteamérica;

---

en Génova, 1546-1551, murió en Sevilla el 20 de mayo de 1506), fue un adelantado de los tiempos, quien retomando conocimientos de la cultura griega clásica (aportaciones de Eratóstenes, durante el siglo III antes de Cristo) dedujo la forma esférica de la Tierra y tamaño (erróneo), por tanto sostenía que navegando hacia el occidente se podía arribar al lejano oriente. El hecho del encuentro de dos mundos significó un cambio de paradigma trascendental en la forma de pensar y actuar respecto al mundo que se concebía y se estaba construyendo.

<sup>6</sup> Para tenerlo como antecedente, la imprecisión geográfica del acuerdo generó conflicto y acciones que se convirtieron en actos de invasión territorial, estos primeros hechos, mediante la colonización y conquista de Brasil a partir de 1530.

<sup>7</sup> En <[www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com)>.

Pedro Álvarez Cabral se le considera el descubridor de Brasil en 1500; Vasco Núñez de Balboa arribó a Panamá en 1519 ahí estableció una ciudad y fue el primero que avistó el océano Pacífico desde tierras americanas; Fernando de Magallanes (1480-1521) fue el primero en cruzar el estrecho de Magallanes y circunnavegar el planeta, salió de la península ibérica en 1519, parte de su tripulación retornó en 1522;<sup>8</sup> muchos más emularon estos hechos, algunos con menor gloria mientras que otros quedaron en el anonimato, confirmando con ello que la tierra efectivamente era redonda aunque de mayor tamaño al inicialmente considerado por Cristóbal Colón.

Mientras se exploraban otros rumbos del océano Atlántico, hacia el sur y norte del litoral americano, por las islas caribeñas y los litorales del golfo de México se intensificaron las expediciones con el afán de conocer mejor las nuevas tierras y adentrarse a ellas, así mismo fue germinando la idea de colonización y conquista de las nuevas tierras descubiertas, además de mantener la intención original de comercialización. En la etapa posterior a la muerte de Cristóbal Colón y hasta el arribo por parte de Hernán Cortés a la ciudad de México Tenochtitlán (8 de noviembre de 1519), destacan nombres como los de Sebastián de Ocampo, Juan Ponce de León, Juan de Esquivel, Diego Velázquez de Cuéllar (gobernador de Cuba, 1511-1524), Vasco Núñez de Balboa, Pedrarias Dávila, Hernández de Córdoba, Juan de Grijalva, Alfonso Álvarez de Peneda y Francisco de Garay; nombres, entre otros, que resultan de vital importancia para entender la primera etapa de colonización y conquista de tierras mesoamericanas, ellos documentaron nuevos lugares y rutas por el Caribe y el golfo de México, además de constituirse en los fundadores de las primeras villas de población europea en América, algunas de ellas con vida muy efímera. Para tener una idea geográfica sobre los asentamientos primigenios europeos y la ruta que siguieron cada explorador durante el siglo XVI (véase por ejemplo a Florescano y Eissa, 2008, pp. 81 y 83).

Manuel Orozco y Berra refiere los primeros años de exploración de la siguiente manera:

Pocos años bastaron para conocer y titular las costas del Golfo... al principio solo se formaron croquis imperfectos... en 1506 Juan Díaz de Solís y Vicente

---

<sup>8</sup> Fernando de Magallanes no completó la circunnavegación, fue muerto en la batalla de Mactán en Las Filipinas, el 27 de abril de 1521.

Yáñez Pinzón reconocieron las islas de los Guanajos, los golfos Dulce y de Honduras, y exploraron parte de la costa oriental de Yucatán... en 1512 Juan Ponce de León salió de Puerto Rico... Descubrió la Florida, reconoció la costa hasta los 30° 8'...

Agrega que por encomienda de Diego Velázquez, gobernador de Cuba (1511-1524), en 1517 Francisco Hernández de Córdoba y Antón de Alaminos descubrieron «Cabo Catoche, corrió la costa boreal de Yucatán, siguió por la occidental tocando en Campeche y en Champotón...». En 1518 por encomienda del mismo Diego Velázquez, Juan de Grijalva y su tripulación descubrieron «la isla de Santa Cruz (Cozumel), se reconoció la bahía de la ascensión, el cabo Catoche, la costa boreal y occidental de *Santa María de los Remedios* (Yucatán), el río Grijalva, *la bahía e isla de Sacrificios...*», donde tomó posesión llamándola «*provincia de San Juan...*». Agrega que un poco más adelante volvió sobre la misma ruta para «fijar el río de Tonalá y la laguna de Términos... Quedaban... descubiertas todas las costas de Yucatán, de Tabasco, y una porción... de Veracruz, hasta más allá del río de la Antigua» (Orozco y Berra, 1881, pp. 5-6).

Para finales de la segunda década del siglo XVI, los distintos grupos de españoles establecidos en El Caribe, habían iniciado una carrera desenfrenada por tomar posesión de distintas tierras descubiertas y aun no descubiertas. Hernán Cortés (1485-1547) y sus colaboradores fueron los primeros que se arraigaron al límite de sus capacidades y posibilidades; luego llegaron otros que se establecieron por otros rumbos, algunos lograron mantenerse en posesión de los lugares y expandir sus dominios, otros por el contrario fueron combatidos, expulsados o muertos por los habitantes preestablecidos, algunos con la anuencia y la colaboración de Hernán Cortés,<sup>9</sup> otros en franca disputa y oposición a él.

Así pues, mientras Fernando de Magallanes circundaba el mundo por primera vez (10 de agosto de 1519 hasta el 8 de septiembre de 1522), por este otro rumbo se preparaba la estrategia y se ejecutaba la conquista al gran imperio azteca, así como los otros pueblos subordinados y libres. Diversas batallas habían librado los españoles en su andar explorando y sembrando

<sup>9</sup> 1524 viaja a las Hibueras (Honduras) a combatir a Cristóbal de Olid.

villas por Las Antillas y Mesoamérica, pues no eran tierras libres, ya tenían dueños.

El territorio Mesoamericano ya estaba apropiado y era disputado, ya tenía una geografía política definida a la llegada de los españoles; en esa geografía política se contaban muchos pueblos rivales, lo cual facilitó la empresa de conquista. Los señoríos o pueblos independientes al imperio azteca e incluso antagónicos, eran entre otros: Tlaxcala, Tarasco, Xalixco, Meztitlán, Teotitlán, Mixteco, Coatlicamac, mixes, popolucas, zoques y mayas. Para tener una mejor idea de los distintos territorios configurados hacia 1521, véase a manera de ejemplo el mapa publicado por (Florescano y Eissa, 2008, pp. 69).

## **Las primeras acciones de colonización y conquista en Mesoamérica**

Para 1519, desde las Antillas, ya se tenía suficiente información sobre el litoral del golfo de México y Centroamérica, en la franja costera de territorio mesoamericano se habían sembrado algunas pequeñas villas españolas que habían sido abatidas. Hernán Cortés fue sin duda el más intrépido y decidido de los conquistadores, fue el primero que se propuso y logró avanzar tierra adentro, sobre un territorio densamente poblado.

Antes de proseguir con el recuento de los hechos, permítaseme una pequeña digresión. La historia de la conquista y en consecuencia la configuración territorial primigenia de la colonia, no se puede entender cabalmente, como lo dije antes, sin hacer un recuento de los hombres y nombres que emprendieron esta empresa, sus alianzas y contra-alianzas, acuerdos y desacuerdos entre ellos, pero también con los nativos; los que se opusieron, los que se sometieron y los que se aliaron; estas situaciones se documentan y se reinterpretan por múltiples especialistas en la materia. Aquí, en especial, quiero destacar el aspecto fisiográfico como factor de configuración territorial, tanto la configuración establecida por los que llegaron antes, como por los que recién arribaron y comenzaron a operar el territorio con sus limitados conocimientos de la geografía, sus lógicas y sus intereses.

Quiero destacar el factor que constituye el relieve, que en el caso de montañas arropa o define comarcas y las separa de otras, la hidrografía que en un sentido integra territorios y en otro los separa, el clima que puede ser

benigno o no para determinado grupo de pobladores, un poco después la geología en función de la disponibilidad de minerales. Al respecto, considero como error tomar a la fisiografía solo como un escenario; lo que en su lugar propongo en este y en muchos otros temas, es que el aspecto fisiográfico se considere como un factor más de las formas políticas del territorio. Hay por ejemplo valles que formaron comarcas y comarcas que se constituyeron en entidades geopolíticas como municipios.

En aquellas épocas el tema fisiográfico para establecer territorios y demarcarlos era muchos más relevante que ahora, en ese sentido quiero traer a cuenta lo establecido por S. Whittemore Boggs quien clasifica las fronteras en cuatro tipos: las físicas que precisamente atienden algún referente o accidente del territorio, las geométricas, las antropogeográficas y las complejas (Campos y Hernández, 2015).

La empresa de Hernán Cortés desde su salida de Cuba no podía tener retorno, primero por su arrojo, pero también porque desobedeció y rompió relaciones con Diego Velázquez, apoyado inicialmente por él; se echó a la mar y bordeando la península de Yucatán fundó en marzo de 1519 la *Villa Santa María de la Victoria* en costas de Tabasco. Prosiguió su recorrido, en abril del mismo año avistó tierras veracruzanas y en julio fundó la *Villa Rica de la Vera Cruz* en donde estableció el primer ayuntamiento en América, para sustentar legalmente sus acciones en estas tierras, pues no quería y no podía depender del gobierno de Cuba encabezado por Diego Velázquez.

Sustentado legalmente en el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, inicia su campaña de conquista de México-Tenochtitlán, empleó algunos meses para explorar los pueblos, los caminos de los alrededores y los derroteros en el trayecto a la ciudad de México-Tenochtitlán; durante meses hizo labores diplomáticas con los emisarios aztecas y los pueblos opositores con quienes sumó aliados contra el imperio. En septiembre de 1520 fundó *Villa Segura de la Frontera* (Tepeaca, Puebla), pero también por alianza o sometimiento tomó posesión de varios pueblos establecidos como el caso de Tlaxcala.

Encaminados los conquistadores rumbo a la capital del imperio azteca, en mayo de 1520 Pánfilo de Narváez arribó a San Juan de Ulúa donde fundó la ciudad de San Salvador, misma que fugazmente se constituyó en la base o cuartel para combatir el contingente de Hernán Cortés, pero fue derrotado, herido y tomado preso en junio de 1520. Mientras tanto, el grueso de la tropa de Cortés con muchos aliados indígenas, enemigos de los aztecas, avanzaban



hacia México-Tenochtitlán, a donde arribaron el 8 de noviembre de 1519, para luego de varias negociaciones, estrategias e intentos, ser sometida la ciudad y con ello el imperio, el 13 de agosto de 1521.

El traslado de la Villa Rica de la Vera Cruz a la ciudad de México-Tenochtitlán implicó más de quinientos kilómetros de recorrido (considérese los rodeos), pasando por asentamientos indígenas ya establecidos como por ejemplo Zempoala, Xalapa, Coatepec Xico, Tlaxcala, Cholula, etcétera. Sobre terreno escarpado, en algunos casos siguiendo los caminos que ya existían para comunicar a los pueblos antes referidos (véase imagen 1).

**Imagen 1:** Traslado de la Villa Rica de la Vera Cruz a la Ciudad de México-Tenochtitlán



**Fuente:** Elaboración propia, con base en Google Earth e información de Florescano y Eissa (2008).

Con la caída del imperio azteca se sometieron ante los invasores una gran cantidad de pueblos y territorios, pero también los recién llegados exploraron y apropiaron otros territorios que no formaban parte de ese imperio; con el propósito de explorar tierras incógnitas llenas de riquezas y nuevas rutas, se siguieron conquistando pueblos y sembrando villas como base de la colonización, sobre todo con rumbo del occidente y del suroeste. En ese año de 1521 Gonzalo de Sandoval fundó la villa de *Medellín* (Tatactetelco, Veracruz). El mismo Gonzalo de Sandoval en 1522 fundó la villa de *Espíritu Santo* muy

cerca de la desembocadura del río Coatzacoalcos. Mientras tanto Hernán Cortés en diciembre de 1522 fundó o mandó fundar la villa de *Santiesteban del Puerto* por el rumbo de la desembocadura del río Pánuco en el litoral del golfo de México. En 1531 fue formada Puebla de los Ángeles.

Después de la conquista del imperio Azteca, muchos de los caminos y rumbos de exploración se allanaron para los conquistadores, y para 1523 ya se andaba explorando el litoral del océano Pacífico, en diciembre de 1523, Juan Rodríguez de Villafuerte y Simón de Cuenca fundaron la villa de la *Concepción de Zacatula* en la costa del Pacífico. Hace lo mismo Gonzalo de Sandoval y funda en ese año la villa de *Colima*, muy cerca de donde ahora se ubica *Concepción de Zacatula*.

En el año de 1524 se fundó la villa de *Oaxaca* por Alonso de Estrada, y en 1533 *Concepción de Zacatula* (Oaxaca). La villa de *Santiago de Guatemala* por Pedro de Alvarado<sup>10</sup> en 1525, Hernán Cortés con Francisco de las Casas y Juan Medina fundó villa de *Trujillo* en Honduras. En 1536, Francisco Gil, lugarteniente de Pedro de Alvarado, fundó la villa *San Pedro Tenochte* en las inmediaciones de lo que ahora se conoce como Tenosique de Pino Suárez a la vera del río Usumacinta.

En 1526 Gaspar Pacheco y Diego Figueroa fundaron en la zona montañosa, conocida ahora como Sierra Juárez, la villa *Alta de San Ildefonso de los Zapotecas*. En 1528 se fundó la villa *Real* (Villa Real de Chiapa) por Diego Mazariegos, también en tierras altas que corresponde a lo que ahora conocemos como San Cristóbal de las Casas.

Hacia 1528 aparecieron los Montejo, quienes se hicieron dueños de la península de Yucatán, Francisco de Montejo, el viejo, fundó villa *Salamanca*, muy cerca de lo que ahora se conoce Xel-Há, en la costa del mar Caribe. Por esos mismos rumbos Alonso de Ávila (o Dávila) en 1529 fundó la villa *Real* que corresponde a la actual ciudad Chetumal, también por las costas del mar Caribe en 1530 fundó villa *Salamanca de Alcalá*, muy probablemente cerca del actual Bacalar; alternativamente puede hacerse referencia a la villa de *Salamanca de Acalán*. En 1541 Francisco de Montejo, mozo, fundó villa de *San Francisco Campeche*; en 1542 la ciudad de *Mérida*; en 1543 villa de *Valladolid en Tihó*, Yucatán, aunque otra versión dice que fue Francisco de Montejo, sobrino.

---

<sup>10</sup> El 13 de septiembre de 1543 (19 años después), por cédula real es nombrada sede de la Real Audiencia de los confines de Guatemala y Nicaragua.

## Imagen 2: Villas fundadas en la época colonial 1519-1543



**Fuente:** Elaborado por Susana Urzúa Soto en 2015, con información proporcionada por Hirineo Martínez Barragán. Base cartográfica, ESRI, USGS, NOAA.

Por territorio del occidente y norte, entre 1531 y 1532 Nuño Beltrán de Guzmán fundó la villa de *Culiacán* en el actual estado de Sinaloa, así como villa del *Espíritu Santo* en Chiametla por la costa del Pacífico y la villa de *Guadalajara* en Nochistlán junto con Juan de Oñate,<sup>11</sup> villa de *Santiago de Compostela* junto con Francisco Verdugo, villa de la *Purificación* junto con Juan Fernández, y villa de *Santiago de los Valles de Oxitipan*, hoy Ciudad Valles, San Luis Potosí. En 1533 Vasco de Quiroga fundó villa de *Nueva Granada* en las cercanías de lo que ahora se conoce como Tzintzuntzan, Michoacán. En la imagen 2, se ilustra la ubicación de algunos de los asentamientos españoles más importantes fundados entre 1519-1543.

<sup>11</sup> La villa de Guadalajara antes de su establecimiento definitivo, tuvo sede previa en Nochistlán, Zacatecas, Tonalá 1534, Tlacotán 1535 y valle de Atemajac en 1542 donde mantiene su arraigo.

Por los derroteros que tomó cada grupo de conquistadores, *grosso modo*, durante la década de 1540, los territorios del centro desde Oaxaca hasta Veracruz quedaron bajo el dominio de Hernán Cortés y subordinados, los territorios del sur desde el Istmo hasta Honduras quedaron bajo la tutela de Pedro de Alvarado; los del occidente desde Villa Purificación<sup>12</sup> por el sur hasta Culiacán y Pánuco por el norte tutelada por Nuño Beltrán de Guzmán, y la península de Yucatán<sup>13</sup> conquistada y Colonizada por los Montejo: padre, hijo y sobrino. Este actuar de explorar, conquistar y colonizar, junto con la fisiografía, se puede decir, fue el primer referente para comenzar a perfilar las demarcaciones territoriales de la época que corresponde a colonia temprana.

Vicente Riva Palacios, en el capítulo VI del libro cuatro (Tomo II), trata sobre la organización territorial de la Mesoamérica tardía; dice que los mexicas «Sobreponían una ciudad por su mayor fuerza y expandían su dominio por la conquista...» para imponer tributo. El territorio estaba dividido «en una gran cantidad de ciudades principales, agrupándose a cada una de ellas cierto número... de pueblos inferiores que no tenían más liga que el tributo.» (Riva Palacios, 1984, pp. 174).

Este modelo propiciaba que se mantuviera «un estado de guerra constante» y entre los mismos subordinados a un señorío o entre dos señoríos distintos, lo cual infundía y alimentaba odios; pero sobre todo «la geografía estaba variando sin cesar, lo que hacía que no pudiera desarrollarse el sentimiento de nacionalidad...» la fuerza y el derecho de conquista eran la ley: «el mayor poder y la mayor riqueza estaban reservados a los pueblos más guerreros...» (Riva Palacios, 1984 [1888-1889], pp. 174).

Los conquistadores se expandieron rápidamente «ganando sin gran resistencia de los indígenas nuevos reinos y señoríos, que o se entregaban por manos de sus caciques o tras ligeros combates se sometían, convencidos de que era inútil fatiga y loco empeño batallar con quienes vencido había al arrogante y esforzado Cuauhtemotzin.» (Riva Palacio, 1984, p. VIII).

---

<sup>12</sup> Desde 1525 estos territorios fueron conquistados por Francisco Cortés de San Buenaventura, pero Nuño Beltrán de Guzmán la reconquista en 1535, desde entonces estos territorios incluido Colima, denominados genéricamente como Provincia de Amula estuvieron siendo disputados por los reinos de la Nueva España y la Nueva Galicia hasta el final de la época colonial.

<sup>13</sup> En esa época primigenia la península era considerada una isla.

Tan pronto como alguna de aquellas independientes nacionalidades, asentadas en el gran territorio que debía formar la Nueva España, era dominada por los españoles, sus fronteras desaparecían, ella entraba a formar parte de la gran colonia que Cortés había adivinado, la geografía de México comenzaba a dibujarse, la legislación unificaba intereses y costumbres... (Riva Palacio, 1984, p. VIII).

## **La formalización de las primeras entidades geopolíticas y sus demarcaciones**

La formalización jurisdiccional de los territorios españoles ultramarinos inició en 1511, cuando se constituyó la audiencia de Santo Domingo; siguieron las audiencias de la ciudad de México (presidida por Nuño Beltrán de Guzmán hasta enero de 1530 cuando fue remplazado por Sebastián Ramírez de Fuenleal) en diciembre de 1527; antes, desde 1522 Cortés ejerció las funciones de autoridad con nombramiento de Gobernador y Capitán de la Nueva España.<sup>14</sup> También en diciembre de 1527 fue nombrada la capitanía de Guatemala (presidida por Pedro de Alvarado) y en 1543 se le otorgó la categoría de Real Audiencia, la cual se mantuvo hasta 1565 y se restableció en 1570. La audiencia de la Nueva Galicia se nombró en 1548 con sede en Compostela y se trasladó a Guadalajara en 1560 (véase imagen 3).

Así mismo, en 1534, se estableció la primera división territorial mediante la instalación de cuatro obispados y sus provincias: Michoacán, México, Coatzacoalcos y la Mixteca (Oaxaca) (Orozco y Berra 1881, pp. 120-138). Con esta disposición, se iniciaron los traslapes jurisdiccionales entre el sistema político-judicial-militar que implicaban las audiencias, con respecto a los obispados que marcaban las jurisdicciones religiosas; a ello hay que agregarle las jurisdicciones de los pueblos mesoamericanos (véase imagen 4).

---

<sup>14</sup> En 1529 fue nombrado Marqués del Valle de Oaxaca.

**Imagen 3:** Audiencias hasta 1548



**Fuente:** Elaborado por Susana Urzúa Soto e Hirineo Martínez Barragán (2015). Base cartográfica, Esri, USGS, NOAA. Links varios históricos.

**Imagen 4:** Obispos hasta 1533



**Fuente:** Elaborado por Susana Urzúa Soto e Hirineo Martínez Barragán (2015). Base cartográfica, Esri, USGS, NOAA. Links varios históricos.

Con las acciones de conquista y colonización, los conflictos jurisdiccionales por tierras y territorios se hicieron presentes y se comenzaron a documentar por distintos rumbos del nuevo mundo, lo cual obligó a consensar y pactar diversos referentes limítrofes, una de las primeras acciones al respecto en el ámbito jurisdiccional fue el que se refiere al caminamiento de 1549 para demarcar los territorios de la Nueva España respecto de la Capitanía de Guatemala. Al respecto se publicó en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (primero de enero de 1894), un recuento de la evolución que tuvo la frontera entre Guatemala y México, desde sus antecedentes coloniales, el cual por su relevancia aquí transcribo parcialmente.

#### Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala

Verificada la conquista y reducción del país llamado Quauhtemalán... trataron los Españoles, y muy especialmente los encomenderos, de determinar los límites para reducirlo a provincia y facilitar su administración. Más como para esto se valieron del sistema de misiones, las cuales se adelantaban o retrocedían según las circunstancias del momento, no podemos saber cuáles fueron los límites de la Nueva España y de Guatemala, desde el año de 1524 hasta el de 1549. Sabemos que el soldado Sebastián Camargo obtuvo encomienda en el valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado hoy de la Gineta, y los documentos de esta concesión dicen terminantemente, que aquella tierra y aquellos indios que se le daba a Camargo, era del reino de México o de la nueva España; y esto se decía en 1525. Al mismo tiempo, hay cartas o resoluciones de los misioneros Franciscanos, escritas en 1528 desde el pueblo de Xaltopetlan (hoy Jaltepec), y hablando del país en donde se hallaban, dicen: «*en este nuevo reino de cuatemala*».

En 1549 hubo dos acontecimientos que ya obligaron al gobierno a fijar los límites con alguna precisión: el primero fue el ruidoso debate sobre la recaudación de tributos; y el segundo, el pleito que siguió el marqués del Valle de Oaxaca sobre jurisdicción señorial; y de ambos acontecimientos resultó que el Virrey de México, conde de Tendilla, comisionó al Lic. Gasca, para que arreglase estos negocios. Aún no había salido este de México a desempeñar su comisión, cuando se descubrió en esta capital la famosa conspiración de los Españoles Román y Venegas, cuyos cómplices se refugiaron en Oaxaca y Tehuantepec, y este nuevo acaecimiento aumentó la necesidad de determinar definitivamente los límites de que se trataba.

El Lic. Gasca desempeñó su cargo, y fue auxiliado notablemente por el Lic. Alonso López Cerrato, presidente de la Audiencia de Guatemala en 1549. De las determinaciones tomadas y de los trabajos ejecutados en aquella fecha, resulta que se fijó la línea general de límites del reino de Nueva España, o mas bien del Virreinato. «tomando la dirección del mar pacífico al golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha; haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el cerro de los Mixes, a los 17° 24 de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15°30 id. Y volviendo a subir hasta el cabo de las puntas en el golfo de Honduras». Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea quedaron a la nueva España o el Virreinato de México y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Yucatán y Veracruz. Esta línea... permaneció como límite de la Nueva España hasta el año de 1599, en que el virrey conde de Monterrey, comisionó a Sebastián Vizcaíno para reconocer las costas de Tehuantepec. Ignoro los motivos que en aquella fecha tuvo el Gobierno Español para variar los límites; pero consta en una carta del Dr. Alonso Criado de Castilla (Presidente de la audiencia de Guatemala) escrita en 27 de noviembre de 1599 al mismo vizcaíno, con motivo de la apertura del Puerto de Santo Tomas o de Castilla, que se fijaron los límites (entre México y Guatemala) dando a esta provincia una extensión desde el 8° hasta poco menos de 18° de latitud N.

En 1678, el arzobispo Virrey D. Fr. Payo Enríquez de Rivera, con motivo del arreglo de feligresías, y atendiendo a la extinción de varios pueblos y a la formación de otros nuevos, tanto en la frontera de Oaxaca como en las de Tabasco y Yucatán, varió de hecho los límites de estas provincias, de modo que quedaron perteneciendo al Virreinato de México varios pueblos de la costa hasta el río de Huehuetlán, por el lado de Guatemala, y otros en mayor número, por el lado de Yucatán.

Por último, al establecerse las intendencias (1787) se fijaron los límites entre México y Guatemala, comprendiendo a esta, desde los 7° 54 hasta los 17° 49 de la latitud N., y distribuyeron el distrito de gobierno en trece provincias, que eran Soconusco, Chiapas, Suchitepec, Verapaz, Honduras, Icalcos,



San Salvador, San Miguel, Nicaragua, Jerez de la Choluteca, Tegucigalpa y Costa Rica.

Posteriormente en 1794, queriendo el Gobierno Español formar nuevos mapas de la nueva España, comisionó al capitán de navío D. Dionisio Alcalá Galiano, para que rectificase los puntos principales de cada frontera, y después de un maduro examen, en que tuvieron gran parte los jefes Españoles Aristizábal, Bonavía y Constanzó, se fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, «El Chilillo», y por punto de término de la frontera de Santa Fe de Bogotá, la antigua misión de chiriqui, conservando Guatemala la misma extensión en grados de latitud que se le dio en 1787.

En 1797 mandó el Gobierno Español grabar y publicar las cartas geográficas, ejecutadas por los capitanes de navío D. Dionisio Alcalá Galiano y D. Cayetano Valdés, comandantes de las fragatas *sutil* y *Mexicana*, que reconocieron y rectificaron en todos los puntos de la costa, las posesiones Españolas sobre el pacífico; y para determinar los límites de cada uno de los virreinos o gobiernos, nombró el gobierno Español, comisionados especiales residentes en ellos. En México fue nombrado D. Jacinto Caamaño, comandante de la fragata *Aránzazu*, el cual verificó los límites dados al virreinato de la N.E. en 1794, y para esto se trasladó personalmente a Guatemala, donde lo ayudó en sus trabajos, con la mayor eficacia, el presidente de aquella audiencia, D. José Domas y Valle, jefe de escuadra de la armada Española, marino no menos hábil que todos los demás que intervinieron en tan importante negocio. La carta geográfica de que hablamos no se gravó y publicó hasta el año de 1802, en el *Depósito Hidrográfica en Madrid*; esto es, diez años después, tiempo que se empleó en asegurar bien los límites de cada provincia o reino, y entonces se le aseguraron a Guatemala, los mismos que se asignaron en 1794, fijando con entera y absoluta precisión al partido del soconusco, cincuenta y ocho leguas a lo largo de la costa del pacífico, desde los baldíos de Tonalá, confinante con la jurisdicción de Tehuantepec, hasta el Río Tilapa, y dándole de ancho todo el espacio comprendido entre la sierra y el mar (Gobierno de México, 1894).

Respecto al texto antes referido se hace la anotación de que fue tomado del «Documento núm. 11, parte 4ª, de la Memoria del Secretario de Fomento, D. Manuel Silicen», presentada al Congreso de la Unión en 1857. Desde luego este texto transcrito se debe analizar, desagregar y poner en contexto, para llegar a algunas conclusiones. Por tanto debemos iniciar por el principio, es

decir, por el caminamiento de 1549, del cual por ahora tengo principalmente preguntas y algunas hipótesis.

Antes de iniciar con los cuestionamientos, es muy importante olvidarnos aquí, por un momento, de las divisiones territoriales actuales, incluso de la geografía actual en todo México y en particular en la zona tehuana, pues resulta sustancialmente distinta a la que se estaba perfilando hacia mediados del siglo XVI; es decir, hace 470 años. Más aun, como afirma Edmundo O’Gorman, las divisiones territoriales en la época consistían en una «necesidad de hecho», mientras que en el sistema republicano se asumían como «una necesidad de derecho» (O’Gorman, 2000).

Una de las primeras preguntas que debemos hacernos, es ¿desde dónde se hizo la descripción del caminamiento en 1549? Mi hipótesis es que se hace desde una embarcación cerca de la Barra de Tonalá. Bajo las condiciones de aquella época, hacer el caminamiento y avistar cada punto, pudo haber implicado varios meses de trabajo, de lo cual no se tiene ningún reporte. Para elaborar una contra-hipótesis cabría preguntarse, ¿Desde qué otro referente o perspectiva se podría fijar a la Barra de Tonalá como punto inicial del límite?

Otra cuestión fundamental es contestar en el sentido de ¿Cuál es el frente de San Miguel Chimalapa? Pues cualquier punto en 360° a la redonda puede ser el frente. En este mismo sentido, debemos cuestionarnos ¿Qué tan cerca o qué tan lejos estaría ese punto del frente? Como hipótesis, el frente deberá considerarse la elevación más prominente y cercana a San Miguel Chimalapa.

Luego hay que preguntarse y precisar ¿cuál es el cerro de los Mixes alineados sobre el paralelo 17° 24’? Aquí voy a evitar la hipótesis de momento, por las implicaciones que tiene y los prejuicios que se pueden formar.

Finalmente hay que seguirse cuestionando sobre la ubicación precisa de cada uno de los siguientes puntos geográficos que completan el caminamiento. Así, con las respuestas a estos y otros cuestionamientos fundamentales, estaremos en condiciones de trazar el límite que definían la demarcación territorial entre el reino de la Nueva España y la capitanía de Guatemala, donde Oaxaca quedaba en la primera y Chiapas en la segunda.

## Palabras finales y un nuevo punto de partida

Si bien no se trata del origen de los tiempos en que se inició la formación de territorios, los años entre 1521 y 1549, constituyeron una etapa crucial en la transformación geográfica de Mesoamérica. Se impusieron nuevos dueños a los lugares, se establecieron nuevas ciudades y se construyeron otros caminos. A raíz de este choque de culturas o del encuentro de dos mundos muchas cosas cambiaron, pero otras siguen ahí, como el cerro de los Mixes, el asunto es dar con él.

Estoy cierto que los elementos tomados en consideración por los conquistadores para elaborar las primeras demarcaciones, fueron las apropiaciones y configuraciones territoriales previamente establecidas, la fisiografía, el conocimiento hasta entonces adquirido del territorio y los imaginarios construidos hasta esas fechas. Trazar límites territoriales, no es la mera función de hacer líneas en el mapa, menos aun cuando los mapas no existían.

Para la confección del presente documento, me he basado fundamentalmente en fuentes secundarias, pues aún no estoy preparado para interpretar adecuadamente las fuentes primarias como son la «Historia verdadera de la conquista de la Nueva España», escrita por Bernal Díaz del Castillo, o las cartas de relaciones de Hernán Cortés, por ejemplo. Tarea que me he impuesto para mi próxima contribución, en la búsqueda de mayor precisión en cuanto a la demarcación territorial de la zona tehuana en aquellos tiempos tempranos de la colonia española en México.

## Bibliografía

- Campos Delgado, Amalia E; Hernández Hernández, Alberto (coord.) (2015). *Líneas, límites y colindancias. Mirada a las fronteras desde América Latina*. México, D. F.: El Colegio de la Frontera Norte / CIESAS.
- Florescano, E. y Eissa, F. (2008). *Atlas histórico de México*. México, D. F., México: Aguilar.
- Gobierno de México (1 de enero de 1894). Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala. *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, xxx (1).

- O’Gorman, E. (2000). *Historia de las divisiones de México*. México, D. F.: 3.<sup>a</sup> ed., Porrúa.
- Orozco y Berra, M. (1881). *Apuntes para la historia de la geografía en México*. México: Imprenta de Francisco Díaz de León.
- Riva Palacios, V. (1984 [1888-1889]). Historia del Virreinato 1521-1807 en *México a través de los siglos*. Capítulo VI, libro cuatro, T. II. México, D. F., México.

### ***Recursos web***

- Cantino (1502). Recuperado de <[http://www.cervantesvirtual.com/portales/cristobal\\_colon/imagenes\\_mapas/imagen/imagenes\\_mapas\\_01-planisferio\\_de\\_cantino\\_de\\_1502/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/cristobal_colon/imagenes_mapas/imagen/imagenes_mapas_01-planisferio_de_cantino_de_1502/)>.
- Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (primero de enero de 1894). Recuperado de <<http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a222?intPagina=4&tipo=publicacion&anio=1894&mes=01&dia=01>>.

# Usos y funciones del patrimonio cartográfico. El caso del «mapa de Nueva Galicia. 1550»

Jesús D. Medina García<sup>1</sup>

«Los mapas son los ojos de la historia»  
*Gerardus Mercator*

## Un poco de historia

Algunas fuentes refieren que los «mapas» más antiguos o «protomapas» fueron diseñados por naturales de las Islas Marshall, quienes sobre un entramado de fibras de caña, representaban frentes de olas y la posición de las islas. También los esquimales dejaron algunas representaciones, siendo los babilonios, hacia el 2300 a. C., quienes dejaron para la posteridad una tablilla de arcilla con representaciones de los ríos Éufrates y Tigris, entre otros datos (Vedia, 2017).

De la llamada Cultura Helénica, no se conserva un solo mapa, más bien son referencias textuales desde Homero, donde se representa a la tierra como un disco flotante sobre agua en el interior de una semiesfera transparente llamada cielo. Algunos investigadores consideran a Heródoto, Estrabón y Anaximandro como forjadores de estas representaciones. Es a Anaximandro a quienes algunos autores consideran como el autor del primer mapa.

Uno de los primeros en declarar que nuestro planeta era esférico fue Pitágoras (582-507) a. C. Destacan también las contribuciones de Aristóteles, Eratóstenes y Ptolomeo (siglos II d. C.) quienes también esbozan la figura

---

<sup>1</sup> Egresado del Colegio de Ciencias y Humanidades. Plantel Azcapotzalco. UNAM. Licenciado en Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Guadalajara. Doctorante del posgrado en Sistemas y Ambientes Educativos Virtuales. Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: patrimonio cultural y educación. Cuenta con más de 15 publicaciones.

esférica de la tierra. Este último desarrolló una amplia obra, incluyendo un mapamundi, sin embargo, no fue hasta el Renacimiento que se valoraron sus aportaciones (Hathway, 1977).

Si diésemos un salto en la historia hasta el siglo xv, veríamos que las cartas náuticas o portulanos, elaboradas por los navegantes europeos —principalmente italianos, catalanes y portugueses— contribuyeron a un mayor conocimiento gracias al invento de la brújula. Magallanes y Colón serían un buen ejemplo de ello.

En la actual «sociedad del conocimiento», la llamada era espacial y la expansión de los satélites y de la tecnología en general, se han alcanzado altos grados de precisión siendo ya parte de nuestra cotidianeidad el uso de aplicaciones tales como Google Earth y el GPS.

## ***Cartografía prehispánica***

### **El legado de los mapas – códices prehispánicos**

De manera parecida a lo sucedido con los escritores griegos que hicieron alusión a las representaciones gráficas... gracias a testimonios de varios conquistadores y cronistas consta la existencia de mapas en el México prehispánico... algunos de los pocos códices mixtecos se conservan e incluyen representaciones de carácter geográfico. Frecuentemente se trata de mapas-paisaje desprovistos de escala, en los que dibujos convencionales, aparecen los principales accidentes de una determinada región (Portilla, 2013).

## ***Aculturación***

### **«Propósitos» de la cartografía novohispana**

Sabemos que con el arribo de los europeos a Mesoamérica, inicia un cambio drástico que puede ser analizado desde diversas perspectivas o campos disciplinares. Algunos investigadores han señalado a este periodo conocido como La Colonia o el Virreinato, como la época en que los diferentes elementos culturales a través de un proceso de mestizaje o sincretismo, cimentan las bases para la posterior conformación de México como Nación. Es en estos momentos que inicia la Colonia, que se imponía como algo necesario «conocer la tierra».

Actualmente para quien las observe, estos documentos no serán más que viejas acuarelas que se contemplan con nostalgia y curiosidad, hay que re-

cordar que en su tiempo fueron instrumentos de información, y por lo tanto de decisión (Jiménez, 1984).

En ese sentido es en el que debemos posicionar la obra *Suma de la visita general en 1550* del oidor, Hernán Martínez de la Marcha a quien se le encomendó, precisamente en 1550, la primera *visita* a la Nueva Galicia. En este informe, se incluye *El Mapa de las zonas limítrofes entre las Audiencias de México y Nueva Galicia, o Mapa del Obispado de Compostela. O «La Pintura»*.

La *visita* propiamente dicha se ha clasificado en específica y general. La primera se realizaba en la provincia o se utilizaba para juzgar a un oficial en particular. La segunda consistía en una investigación o inspección de un virreinato o una capitania general. Todos los actos quedaban dentro del límite de la autoridad del visitador general, desde la conducta del virrey, obispos y jueces hasta los párrocos. Durante sus funciones un visitador general tenía autoridad para llamar a declarar a toda persona que fuera conveniente y se esperaba que los virreyes y presidentes le ayudaran en todo lo posible.

Las visitas específicas se aplicaban a estancias, obrajes e ingenios y a pueblos con el fin de revisar los padrones de indios para controlar el pago de tributos. En ocasiones estas podían ser parte de una visita general (Martínez, 1550).

Esta política no era nueva, desde la Edad Media los reyes castellanos, con el fin de afirmar su derecho a inspeccionar la actuación de organismos gubernativos y funcionarios públicos, se preocuparon por crear instituciones para controlarlos. Ya en el reinado de los Reyes Católicos existían instituciones jurídicas para realizar tareas fiscalizadoras, ellas eran: la residencia, la visita y la pesquisa. En 1499 los reyes Fernando e Isabel comisionaron a Francisco de Bobadilla como juez pesquisador, para investigar al gobierno de Cristóbal Colón. Este episodio ha sido considerado como la introducción en América de estos instrumentos.

## El patrimonio cultural

### *Usos y funciones*

La idea del patrimonio nacional y su protección, estudio y difusión, han estado relacionados con cuatro factores cambiantes, el primero de ellos considera que cada época rescata de manera distinta su pasado y realiza una

selección de los bienes que posee, en un proceso continuo de identificación del patrimonio y de reconocimiento contemporáneo de los valores del pasado.

Un segundo factor es aquel que considera que ese rescate y selección de los bienes patrimoniales se realiza de acuerdo con los particulares valores de los grupos sociales dominantes, que por fuerza resultan restrictivos y exclusivos.

Un tercer factor es el punto de partida del Estado nacional para definir el patrimonio es la distinción entre lo universal y lo particular, o «idiosincrásico».

Finalmente, es fundamental comprender que el patrimonio nacional, producto de un proceso histórico, es una realidad que se va conformando a partir del rejuergo de los distintos intereses sociales y políticos de la nación, por lo que su uso también está determinado por los diferentes sectores que concurren en el seno de la sociedad. Por una parte, el Estado identificó y utilizó el patrimonio con el propósito de perfilar una identidad nacional uniforme, sin contradicciones ideológicas ni conflictos internos (Florescano, 2013).

### ***La cartografía como patrimonio cultural de México***

El interés por la historia de la cartografía, considerada como legado y patrimonio, se ha venido acrecentando. La cartografía ofrece escenarios del acontecer histórico. En esto fueron maestros extraordinarios los tlacuilos indígenas. Historia y cartografía nos dan así las coordenadas de tiempo y espacio, marco cambiante del existir humano que ha dejado su huella en ambos.

Como menciona Portilla (2013), los mapas-paisajes prehispánicos están desprovistos de escalas, con dibujos convencionales, aparecen los principales accidentes geográficos de una determinada región: montañas, barrancas, ríos, cuevas, litorales, así como animales, plantas, seres humanos, poblaciones, caminos, casi siempre se expresan con glifos toponímicos los correspondientes nombres de pueblos.

Al igual que la historia y cuanto le concierne, la cartografía, siendo también parte y testimonio de ella, es además en sí misma portadora de significación valiosa y, muchas veces, plásticamente bella. Por todo esto afirmamos que mapas, planos y producciones afines son parte del patrimonio cultural de una nación (Portilla, 2013).

Posteriormente, a la llegada de los españoles se elaboraron mapas que conservaron algunas de sus características originales, aunque paulatinamente



se fueron incorporando elementos de origen europeo: dibujos de iglesias para indicar poblaciones, glosas, pequeños textos escritos en náhuatl o castellano, en general; podemos afirmar que también aquí se refleja el complejo y paulatino mestizaje cultural.

## El mapa patrimonial

Nueva Galicia. Estado de Jalisco. 1550. Archivo General de Indias, también conocido como El Mapa de las zonas limítrofes entre las Audiencias de México y Nueva Galicia, o Mapa del Obispado de Compostela, o «La Pintura».

### *Descripción*

En el Archivo General de Indias —AGI— (Sevilla, España), se encuentran cinco mapas elaborados entre 1550 y 1795, relacionados con el actual territorio mexicano. *El Mapa de la Nueva Galicia* datado el 8 de enero de 1550 es el más antiguo de ellos, sus dimensiones son 437 x 315 mm, se encuentra clasificado en la sección «*justicia*», legajo 104l. Su ubicación en el portal del AGI lo coloca en: *crónicas, historia, leyes y geografía*. Se comercializa en versión facsímil a través de la empresa: Testimonio Compañía Editorial. Existen copias facsimilares en los archivos históricos de Guadalajara y Jalisco.

Como ya se mencionó, fue elaborado en 1550 por el visitador Hernán Martínez de la Marcha y es parte de un informe más detallado. Un análisis del Mapa señala que, en él se encuentran: «las características culturales de las poblaciones que ocupaban esta región... este mapa, sugiere mediante representaciones y símbolos arquitectónicos y culturales occidentales, la existencia de un lugar «culto» habitado y de hecho carente de espacios vacíos, pero no reconocidos. Muestra la riqueza etnográfica del Obispado que se establecía para salvar almas «primitivas» y posesionarse sobre las riquezas a ellas pertenecientes. Se observan indígenas del noroeste del río Santiago en combate Guadalajara está en el centro —como lugar fundamental— representada por símbolos propios de una ciudad medieval europea: un cuadrilátero amurallado y dividido en cuatro zonas en las que están torreones y casas fuertes.

**Imagen 1:** Mapa de las zonas limítrofes entre las Audiencias de México y Nueva Galicia



**Fuente:** Martínez de la M, H. (1550).

Aristarco Regalado comenta al respecto que si la ciudad de Compostela era la «cabeza» de la Nueva Galicia y aparece como un villorrio en comparación de cómo aparece Guadalajara (amurallada y trazada), se debe a que Martínez de la Marcha quiere persuadir a la Corona de cambiar de capital. El mismo autor describe la *Pintura*, como una manifestación cartográfica de época y realizada por los propios protagonistas de los hechos.

Para León Portilla, en los mapas prehispánicos, se ven escenas de combates, varias glosas proporcionan información, y da a entender que pudieron haber participado en su elaboración manos indígenas, ya que es curiosa la presencia de las escenas que registran acontecimientos al modo de los mapas, con escenarios indígenas. Lo anterior ubica al mapa como un documento inestimable en el conjunto cartográfico novohispano.

Aparecen muchas poblaciones localizadas en la parte derecha del mapa, que tienen encima del tejado una cruz. El significado de ello se explica en una nota al dorso que dice: «Todos los pueblos que tyenen cruces son de la gouernati6n (jurisdicci6n) de M6xico (y por lo mismo a la del obispado de Michoac6n). El licenciado Hernando Mart6nez de la Marcha».

El 6nico l6mite que se indica figura en el margen derecho y dice: «La Prouincia de Mechuac6n es de la parte desta pintura fuera destas sierras». Los lugares se6alados con cruces son aquellos que quedar6an sujetos a jurisdicci6n de la Nueva Espa6a y por lo mismo del Obispado de Michoac6n.

Es muy probable que sea por esta leyenda, que algunos historiadores se refieren a esta representaci6n cartogr6fica como «*La Pintura*».

## Usos y funciones de la pintura o el primer mapa

### *El mapa como atractivo tur6stico*

Para el caso que nos ocupa, resulta interesante el planteamiento de G6mez (2005) al se6alar que:

en el campo de los estudios tur6sticos, la identidad es un tema poco trabajado en M6xico, a diferencia del extranjero donde ha sido la mayor preocupaci6n de la literatura antropol6gica y sociol6gica. No obstante, la relaci6n turismo y cultura se ha convertido en un asunto de abrumador inter6s... la comprensi6n de la cultura va m6s all6 de reconocer las costumbres, tradiciones y pr6cticas cotidianas... pues tambi6n abarca la comprensi6n de las distintas identidades —incluso modos de vida— que coexisten en sociedad (p. 57).

Habr6a que considerar los diferentes usos que ha tenido esta «*Pintura o mapa*», iniciando por aquellos que dieron pie a su elaboraci6n, atendiendo un mandato (la visita) ante la necesidad de las autoridades eclesi6sticas y de la corona por identificar las caracter6sticas de los nuevos territorios, as6 como del desenvolvimiento que se iba presentando en esta etapa inicial de la colonia. Asimismo, la ponderaci6n de Guadalajara como capital sobre Compostela parece ser otra intencionalidad plasmada en el *Mapa*.

El interés del mapa como referente histórico ha sido estudiado por investigadores tales como: Aristarco Regalado, Águeda Jiménez, Celina Becerra, Tomás Calvo, Miguel León Portilla y José Francisco Román Gutiérrez.

Una excelente reproducción del *Mapa de la Nueva Galicia o La Pintura*, se encuentra en el Museo del Palacio de Gobierno, en Guadalajara, Jalisco. Esa reproducción montada sobre un trasfondo plástico es un objeto interesante para el visitante. Es un atractivo turístico.

### ***Consideraciones***

En el inicio del periodo colonial (que sería la época que se elaboró el mencionado mapa), los conocimientos y los saberes locales de las poblaciones prehispánicas fueron eliminados o instrumentalizados con fines económicos. La ausencia de valoración del patrimonio cartográfico de estas poblaciones estuvo estrechamente ligada a su evaluación según los esquemas epistemológicos y ontológicos de Occidente.

En Hispanoamérica, la independencia política de España y el reconocimiento de valores históricos nacionales sustentaron las primeras políticas de recuperación y valoración de los bienes de la nación. En términos generales, puede decirse que desde entonces los Estados nacionales establecieron el ámbito geográfico, el contexto social, el proyecto histórico y la decisión política para definir una identidad nacional, fundada en el reconocimiento de los valores y tradiciones generados por los distintos grupos sociales.

El mapa también representa un momento muy importante de la lucha por el poder, las coincidencias y contradicciones de la iglesia y la corona, un pasado que se resistía a desaparecer ante una paulatina imposición de los aspectos esenciales de cualquier comunidad, en un lento pero firme proceso de aculturación.

La *Pintura* es, también, estética y poder. Encomienda para el oidor Hernán Martínez de la Mancha en su «*visita*», representación gráfica a resguardo en el AGI, atractivo en la antigua Nueva Galicia, hoy Jalisco, ubicado en el Palacio de Gobierno, lugar emblemático de la Guadalajara turística, fondo para la foto del turista, recurso pedagógico, objeto de investigación, motivo de asombro.

Eso y más es ahora *La Pintura*. Para la mayoría de los turistas, una pieza de museo, para algunos más sería otra de las representaciones de hechos históricos que dan identidad a la región, como lo sería el balazo que, durante la

revolución, el general villista le propinó al reloj del Palacio y cuyo proyectil aún permanece incrustado en el reloj.

O la placa metálica que muestra el edicto de la abolición de la esclavitud emitido por Miguel Hidalgo, o la figura que dice que «*Los valientes no Asesinan*», representación escultórica de ese pasaje que la historia de bronce consigna como el momento en que salva la vida al presidente Benito Juárez. Sin olvidar que en las escaleras centrales del Palacio emerge un Hidalgo envuelto en llamas, genialmente plasmado por Clemente Orozco.

Por ello, la *Pintura* es un símbolo, es parte del patrimonio nacional, donde el tiempo, el espacio y sus personajes quedaron plasmados para la posteridad.

Finalmente, valdría la pena evocar al poeta cuando nos canta:

Hierro sobre madera es la historia...

Sucesión de puntos la existencia...

Arroyos de temporal nuestras vidas...

## Bibliografía

- Calvo, T. Regalado, A. coord. (2016), *Historia del Reino de la Nueva Galicia*, Guadalajara, México: Ed. Universidad de Guadalajara.
- Florescano, E. coord. (2013), *El Patrimonio nacional de México*, Tomo II. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Nieves, Salvador (2005), *El Desarrollo turístico imaginado*, México: Ed. Universidad de Guadalajara.
- Hathway, J. (1977), *Historia de los Mapas*, México: Ed. Organización Editorial Novaro.
- López, Juan (1984) *Cartografía Histórica de la Nueva Galicia*, México: Ed. Universidad de Guadalajara.
- Martínez de la M, H. (1550), *Suma de la visita general en 1550*, Sevilla, España: localizado en Archivo General de Indias, Audiencia de Guadalajara.
- Medina G, J. (2014). *Apuntes para la Historia de Autlán (siglos VI D.C.- XVI)* Guadalajara, México: Amate.
- Román G.J.F. (1993). *Sociedad y evangelización en Nueva Galicia durante el siglo XVI*. Guadalajara, México. El Colegio de Jalisco y Universidad Autónoma de Zacatecas.

Vedia, M. (2017). Mapeando Los Utensilios de Cartografía. *Revista Clio* (número 25), 39-45.

# La municipalización en Jalisco, 1824-2003

José Juan Valadez Hernández<sup>1</sup>

Nerina Karen Aguilar Robledo<sup>2</sup>

## Introducción

La evolución territorial del estado de Jalisco, es el resultado de múltiples factores, entre ellos, los cambios de las formas territoriales a nivel municipal, lo cual ha dado como resultado la actual división político-administrativa de la entidad jalisciense, con sus formas, determinaciones jurisdiccionales y los conflictos por falta de claridad en ellos.

El *municipio libre*, tal y como lo conocemos en la actualidad, tiene como antecedente legal la Constitución Política de 1917 y este a su vez el decreto No. 3 de fecha 02 de julio de 1914. Con la eliminación de cantones y departamentos, se adoptó el régimen municipalista y el ayuntamiento como órgano de gobierno principal, por lo que nadie cuestiona la existencia del estado de Jalisco como entidad de la federación mexicana ni la de los 125 municipios que lo integran, pero todo el mundo cuestiona los trazos de los límites que definen el ámbito de jurisdicción de cada uno de ellos, lo cual ha generado diversas controversias y conflictos.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía y Ordenamiento Territorial y maestro en Desarrollo Local y Territorio por la Universidad de Guadalajara. Actualmente con el cargo de analista especializado en la Secretaria General de Gobierno del Estado de Jalisco. Ha trabajado temas sobre límites territoriales, así como configuración territorial de Jalisco a nivel municipal. Correo: <pintor\_1920@yahoo.com>.

<sup>2</sup> Licenciada en Geografía y Ordenamiento Territorial, con maestría en Desarrollo Local y Territorial, ambos por la Universidad de Guadalajara. Miembro activo del Comité Internacional para la Conservación del Patrimonio Industrial (TICCIH), sección México. Su línea de investigación se encuentra en el patrimonio industrial y en los conflictos de límites de propiedad; actualmente labora en el Centro Estatal de Análisis Territorial. Correo: <aguilar\_karen21@hotmail.com>.

En el presente trabajo se realiza un recuento del largo transitar en la conformación y delimitación municipal de Jalisco, comenzando con los antecedentes del municipio en México, la estructuración territorial del Jalisco independiente y posteriormente durante el primer régimen centralista en Jalisco, la caída del régimen cantonal y la entrada del municipalismo en Jalisco, así como la normativa existente sobre el tema y de la problemática generada a raíz de la indefinición de los límites intermunicipales.

## **Antecedentes del municipio en México**

El municipio en México data de principios del siglo XVI, periodo en que se estableció el primer Ayuntamiento en territorios recientemente descubiertos por los españoles. Martínez y Valadez mencionan que «el municipio mexicano, si bien tiene una larga tradición desde su instauración en Veracruz en 1519, no fue incorporado a un documento constitucional sino hasta 1917, es decir, no estuvo nunca ni en la Constitución de 1824, ni en la de 1857...» (Martínez y Valadez, 2017, p. 218).

Sobre lo anterior, Rendón Huerta señala que, al desembarcar Cortés en pueblos de Veracruz, comenzó sus operaciones con actos simbólicos como «la fundación de un Ayuntamiento» que se denominó Villa Rica de la Vera Cruz, a la que posteriormente le seguiría el municipio de Tepeaca, Puebla; la fundación de León y el de Coyoacán. Aspecto que fue difundiendo sucesivamente esta forma de organización en todo el territorio nacional. Se dice que Cortés fundó el primer municipio como un acto de suprema democracia (1985, p. 94).

No obstante, la importancia que el municipio tenía a principios de la Colonia, en los siguientes dos siglos, perdió relevancia ante otras instancias de gobierno: partidos, corregimientos, departamentos, intendencias, etc. (Martínez y Valadez, 2017, p. 19).

Con los pensamientos reformistas en España de principios del siglo XIX, comenzó a resurgir la atención nuevamente hacia el municipio, lo cual se plasmó en la Constitución de la Monarquía también denominada Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812. Sin embargo, dicha constitución fue derogada en 1814, recobrando vigencia en 1820 misma que restableció el Virrey Apodaca en México (Rendón Huerta, p. 1985).



La Constitución de Cádiz, hablaba sobre el municipio básicamente en el Artículo 309, donde refiere que «Para el Gobierno Interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los regidores y el Procurador síndico y residido por el Jefe Político». En el Artículo 310, mencionaba que «Se pondrá Ayuntamientos en los pueblos que no tengan y en que convingan los haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas...» (Rendón Huerta, 1985, pp. 104-106).

## **Estructuración territorial del Jalisco independiente**

Superado el imperio encabezado por Agustín de Iturbide y proclamada la independencia (1822-1823), la nación mexicana en sus primeros años de existencia siguió conservando la misma organización geopolítica interna, basada en las diputaciones provinciales y los partidos (Martínez y Valadez, 2017, p. 220). En ese sentido, la diputación provincial de Guadalajara fue fundamental para que se proclamara el Estado libre y soberano de Jalisco en 1821 y se implementara desde 1824 el sistema federalista.

Es hasta 1823 que se aprobó el Plan de Gobierno Provisional del Nuevo Estado de Jalisco, el cual estaba dividido en 26 departamentos: Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Tonalá, Cuquío, Teocaltiche, Santa María de los Lagos, San Juan de los Lagos, Tepatitlán, Barca, Chapala, Zacoalco, Cocula, Sayula, Zapotlán el Grande, Tuxcacuesco, Autlán de la Grana, Mascota, Etzatlán, Tequila, Ahuacatlán, Compostela, Tepic, Sentispac, Acaponeta, Colotlán con el Nayarit y corregimiento de Bolaños.

Respecto a la Constitución del Estado de Jalisco del 18 de noviembre de 1824, el territorio se dividió en ocho cantones, que a su vez se subdividieron en 27 departamentos y estos en ayuntamientos. Dentro de las exposiciones generales de la Constitución de 1824 se especificaba que «El territorio del Estado por ahora es el mismo que antes correspondía a la Intendencia conocida con el nombre de Guadalajara, con exclusión del territorio de Colima». Además «Por una ley constitucional se hará una exacta división del territorio del Estado en los cantones y departamentos correspondientes, y se demarcarán sus límites respecto de los demás Estados colindantes (véase imagen 1).

### Imagen 1: Límites de los cantones de Jalisco en 1824



**Fuente:** Elaborado en base al Mapa de Narváez de 1824.

El primero de los cantones comprende los departamentos de Cuquió, Guadalajara, Tlajomulco, Tonalá y Zapopan; el segundo, los departamentos de San Juan de los Lagos, Santa María de los Lagos y Teocaltiche; el tercero los departamentos de Atotonilco el Alto, Barca, Chapala y Tepatitlán; el cuarto los departamentos de Sayula, Tuxcacuesco, Zacoalco y Zapotlán; el quinto los departamentos de Cocula, Etzatlán y Tequila; el sexto los departamentos de Autlán de la Grana y Mascota; el séptimo los departamentos de Acaponeeta, Ahuacatlán, Sentispac, Compostela y Tepic; y el octavo el departamento de Colotlán.

Las municipalidades quedaron en quinto orden de Gobierno, por debajo del Estado nacional, el Estado federado, los cantones y los departamentos. En la Constitución Política del Estado de Jalisco de 1824, en el Capítulo VIII, Artículos 171-175 se contemplaba la novedad de crear un Ayuntamiento en cada localidad con una población mayor de mil habitantes, con la intención de procurar un mejor gobierno, lo que constituyó el primer apunte de la división municipal, además de que habrá un ayuntamiento en los pueblos del Estado, para cuidar de su policía y gobierno interior.

**Imagen 2:** Cantones, departamentos y municipalidades de Jalisco en 1825 según Victoriano Roa



**Fuente:** Elaboración propia con base en «Estadísticas del Estado Libre de Jalisco». Victoriano Roa, 1981.

Para efectos de la demarcación territorial de cada cantón en la época temprana, se puede ver, por ejemplo, las cartas o mapas de José María Narváez de 1824 y 1840. Dado el señalamiento anterior, sobre que tendría que haber Ayuntamiento en los pueblos con población de mil almas, al respecto en 1825 se publica la «Estadística del Estado Libre de Jalisco», de Victoriano Roa, mencionando las unidades Municipales (Ayuntamientos), en las que se dividió el Estado, dando como resultado 8 cantones, 27 departamentos y 133 Ayuntamientos, incluido el actual Estado de Nayarit (Véase Imagen 2).

Prácticamente durante todo el siglo XIX,

la unidad territorial de la municipalidad se definió por la agrupación de ranchería, ranchos, congregaciones, haciendas, pueblos, mineral, etc. los cuales colectivamente integraban una municipalidad. No era común que se señalaran los linderos entre municipalidades y rara vez estas entraban en conflicto jurisdiccional porque las funciones de administración y gobierno territorial las desempeñaban las autoridades cantonales, para quienes los ayuntamientos cumplían solo funciones auxiliares (Martínez y Valadez, 2017, pp. 223-224).

## **Estructura territorial durante el régimen centralista en Jalisco (1835-1846)**

A nivel nacional los Estados federados fueron denominados como departamentos. El 13 de marzo de 1837 en el periodo del gobierno interino del departamento de Jalisco, Antonio Escobedo, dividió el departamento en ocho distritos (Guadalajara, Lagos, La Barca, Sayula, Etzatlán, Autlán, Tepic y Colotlán), los distritos venían a sustituir a los cantones. Los distritos a su vez se dividieron en 20 partidos, mismos que vinieron a sustituir al departamento (véase imagen 3).

Es durante el centralismo que se disolvieron la mayoría de los ayuntamientos, pues solo sobrevivieron 6 (Guadalajara, Lagos, Sayula, Zapotlán, Tepic y Compostela) de los 122 que había en ese entonces (Martínez, 1992, p. 35). Sobre lo anterior Rendón Huerta refiere que «en el lapso del centralismo el municipio se vio limitado en muchas acciones, principalmente, por esa marcada tendencia del Gobierno a revocar a través de la disposición, los acuerdos de los Ayuntamientos» (1985, p. 112).

**Imagen 3:** Distritos, partidos y pueblos de Jalisco de 1838



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que muchos ayuntamientos desaparecieron en los primeros años del periodo centralista, el 8 de abril de 1844, en tiempos del gobernador interino del Departamento de Jalisco Pánfilo Galindo, por medio de decreto No. 5, renovó y estableció ayuntamientos, por el que se instauraron 30 ayuntamientos en total, además de los que ya existían, contando con los de Tepic que todavía pertenecían a Jalisco. Es así como en los Artículos 1º, 2º y 3º del mencionado decreto se establecieron los ayuntamientos.

Artículo 1º. Se renovarán en su totalidad todos los Ayuntamientos que existen en el Departamento.

Artículo 2º. Se establecerán Ayuntamientos, compuestos de dos alcaldes, seis regidores y un síndico, en Autlán, Ameca, Atotonilco el Alto, Barca, Bolaños, Colotlán, Cocula, Etzatlán, Villa de la Encarnación, San Juan de los Lagos, Mascota, Teocaltiche y Tepatlán.

Artículo 3º. Asimismo, se establecerán Ayuntamientos en Ahuacatlán, Ahualulco, Acaponeta, Arandas, Cuquío, Istlan, Santiago Escuintla, Tequila, Tlajomulco, Tala, Tapalpa, Tamazula, Tecolotlán, Talpa, Unión de Tula, Zapotlanejo y Zacoalco, que se formarán de dos alcaldes, cuatro regidores y un síndico.

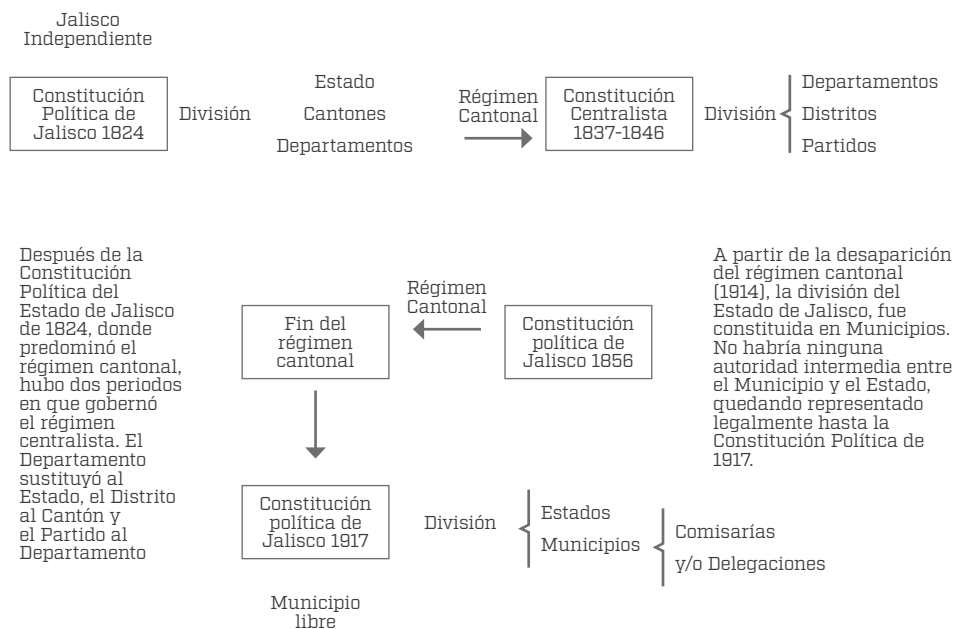
Entrado en vigor de nuevo el federalismo (1846-1853), se hace vigente la Constitución proclamada en 1824, y fue entonces cuando se repusieron todas las unidades disueltas durante el centralismo. En este entonces encontramos ya un total de 8 cantones y 28 departamentos. Es hasta 1853 que se vuelve a organizar la división territorial en Distritos y Partidos, donde estos últimos decrecieron de ser 20 partidos, durante el primer periodo centralista a 16 partidos. Este segundo periodo de régimen centralista perduró hasta 1855.

Con la Constitución de Jalisco proclamada en 1857, en su Artículo 33, señalaba que «Para la administración de los pueblos habrá en la cabecera de cada cantón un jefe político, y en la de cada departamento un director, [y en] los pueblos que, por sí, unidos con los inmediatos, en la forma que designe la ley, tengan seis mil habitantes, habrá ayuntamientos electos popularmente...» (Constitución Política del Estado de Jalisco, 1857).

En este tránsito del siglo XIX entre federalismos, centralismos e imperios, se crearon cuatro nuevos cantones y fue segregado Tepic para formar el

estado de Nayarit. Los cantones emergentes fueron: Zapotlán el Grande en 1856 en noveno cantón, Mascota en 1870 en décimo cantón, Teocaltiche en 1870 en undécimo cantón y Tequila en 1872 en duodécimo cantón. En 1896 Chapala y Jocotepec se constituyeron en el séptimo cantón, tomando el lugar que había dejado vacante Tepic (véase imagen 4).

**Imagen 4:** Configuración territorial en el estado de Jalisco, 1824-1917



**Fuente:** Elaboración propia.

Martínez y Valadez (2017, p. 225) señalan que «Para la última década del siglo XIX, ya sin Tepic, se contaba con 12 cantones, 34 departamentos y 90 municipalidades». Así mismo, mencionan que en «la primera década del siglo XX, la división territorial en el estado de Jalisco sobre la misma base de los 12 cantones contaba con 37 departamentos y 104 municipalidades. La anterior era la estructura político-administrativa del territorio jalisciense cuando sobrevino la Revolución mexicana (1910-1917)».

## Caída del régimen cantonal y la entrada del municipalismo en Jalisco

Manuel M. Diéguez, autonombrado gobernador constitucional de Jalisco, el 2 de julio de 1914 en Ahualulco, emitió el decreto No. 3 mediante el cual quedaron derogadas todas las leyes y reglamentos relativos a las Jefaturas y Directorías Políticas de Jalisco. Con ello se cancelaron esas instancias como régimen de administración y gobierno territorial, los cuales en los últimos años habían sido repudiados como así se consigna en el siguiente párrafo.

La encarnación nata del cacique y los incondicionales sostenedores de los gobiernos dictatoriales que la Nación, muy a pesar a [*sic*] sufrido [...] la mayoría de los Jefes Políticos, amparados por la impunidad [...] hánse enriquecido a costa del pueblo, cometiendo usurpaciones de propia autoridad o usando de amenazas para adquirir títulos de dominio sobre bienes ajenos (Decreto Núm. 3. Periódico Oficial del Estado de Jalisco).

En lo sucesivo la primera autoridad de cada municipio será el Presidente Municipal del Ayuntamiento respectivo; con este hecho también se eliminaron los cantones y departamentos (Véase Martínez, 2003, pp. 30-32). Con esta idea Manuel M. Diéguez viene a fortalecer lo que a nivel Federal se venía dando por el Presidente de la República Venustiano Carranza. Por lo que desde ese momento ya no existió ninguna autoridad político-administrativa intermedia entre ayuntamiento (municipio) y el Estado. Cabe hacer mención que en vísperas de ser abolidos los cantones y departamentos, entre 1913 y 1914, el estado de Jalisco se dividía en 12 cantones, 50 departamentos y 106 municipalidades (Martínez y Valadez, 2017, p. 226).

Después de 1914, fecha en que entró de lleno al régimen municipalista y que posteriormente este hecho fue ratificado por medio de la Constitución Política de 1917, el estado de Jalisco contaba con 109 municipios. En el Artículo 115 de la Constitución Política Federal se disponía que «Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...». En el caso de la Constitución Política del Estado de Jalisco, misma que se aprobó el 6 de abril de 1917, en su Artículo 73 menciona que «El municipio libre es base



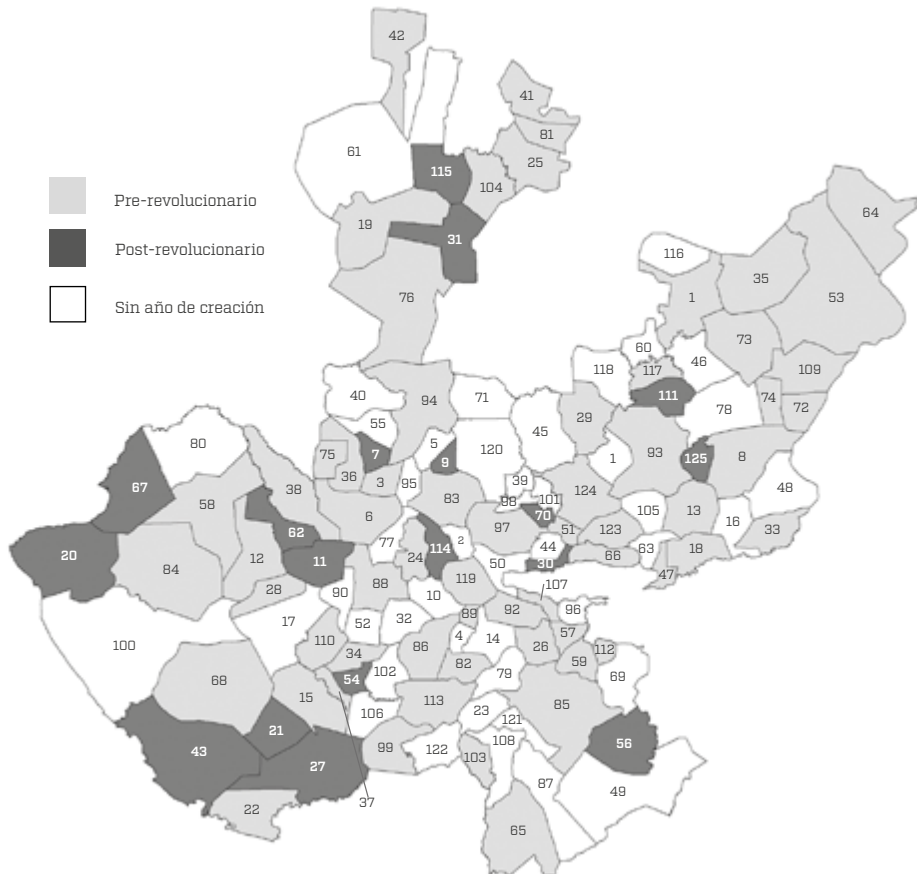
de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio.» Así mismo, señala que «Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que residirán en la cabecera de la municipalidad [...] y no habrá autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado».

Desde la publicación de la Constitución Política del Estado de Jalisco de 1917 a la fecha (2017), a los 109 municipios que había se le agregaron otros 16, hasta llegar a un total de 125 municipios en la entidad. De los 125 municipios con que cuenta el estado actualmente, a 42 no se les pudo documentar fecha de creación, pero existen desde el siglo XIX y se «deduce que su erección constituyó un acto de autoridad, que fundamentado o no se ha mantenido mediante la Ley de la costumbre y la tradición, así como mediante los sucesivos actos de gobierno; ellos junto con otros 67 municipios que se respaldan en un decreto de creación, sumaron los 109 municipios que existían antes de iniciar la municipalización en 1914» (Martínez y Valadez, 2017, p. 128). Posterior a este acto, se crearon 16 nuevos municipios como ya se había mencionado anteriormente (véase imagen 5).

De los 16 nuevos municipios creados en la posrevolución los primeros fueron Atengo, Puerto Vallarta y Villa Corona en 1918; El Limón y Villa Guerrero en 1921; Valle de Guadalupe en 1922; El Arenal en 1923; Mixtlán en 1938; Manuel M. Diéguez, Antonio Escobedo y Chapala en 1939 (a Chapala le fue restituida la categoría de municipio que se le había quitado en 1931); Casimiro Castillo y El Salto en 1943; Cabo Corrientes y Chimaltitán que había perdido su categoría como municipio un año antes) en 1944; Cuautitlán y La Huerta en 1946 (en el mismo decreto); y finalmente San Ignacio Cerro Gordo en 2003. El caso de Capilla de Guadalupe fue aprobado como nuevo municipio el 126 de Jalisco en 2004, fue un caso particularmente controversial, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación derogó el decreto, tenemos la hipótesis que hubo tinte político por parte del municipio de Tepatitlán de Morelos de donde se había separado.

Cabe mencionar que, así como el caso de Capilla de Guadalupe se frustró por una controversia, muchos pueblos se han quedado en el intento de constituirse como municipio, por ejemplo, Santa Anita de Tlajomulco de Zúñiga, Santa María del Valle de Arandas, Betulia de Lagos de Moreno, Barra de Navidad-Melaque en Cihuatlán, el mismo San Ignacio Cerro Gordo en

## Imagen 5: Creación de municipios en Jalisco



- |                                   |                                   |                                  |                                  |
|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 1. Acatic                         | 32. Chiquilistlán                 | 64. Ojuelos de Jalisco           | 95. Teuchitlán                   |
| 2. Acatlán de Juárez              | 33. Degollado                     | 65. Pihuamo                      | 96. Tizapán el Alto              |
| 3. Ahualulco de Mercado           | 34. Ejutla                        | 66. Poncitlán                    | 97. Tlajomulco de Zúñiga         |
| 4. Amacueca                       | 35. Encarnación de Díaz           | 67. Puerto Vallarta              | 98. San Pedro Tlaquepaque        |
| 5. Amatitán                       | 36. Etzatlán                      | 68. Villa Purificación           | 99. Tolimán                      |
| 6. Ameca                          | 37. El Grullo                     | 69. Quitupan                     | 100. Tomatlán                    |
| 7. San Juanito de Escobedo        | 38. Guachinango                   | 70. El Salto                     | 101. Tonalá                      |
| 8. Arandas                        | 39. Guadalajara                   | 71. San Cristóbal de la Barranca | 102. Tonaya                      |
| 9. El Arenal                      | 40. Hostotipaquillo               | 72. San Diego de Alejandría      | 103. Tonila                      |
| 10. Atemajac de Brizuela          | 41. Huejúcar                      | 73. San Juan de los Lagos        | 104. Totatiche                   |
| 11. Atengo                        | 42. Huejuquilla el Alto           | 74. San Julián                   | 105. Tototlán                    |
| 12. Atenguillo                    | 43. La Huerta                     | 75. San Marcos                   | 106. Tuxcacuesco                 |
| 13. Atotonilco el Alto            | 44. Ixtlahuacán de los Membrillos | 76. San Martín de Bolaños        | 107. Tuxcueca                    |
| 14. Atoyac                        | 45. Ixtlahuacán del Río           | 77. San Martín Hidalgo           | 108. Tuxpan                      |
| 15. Autlán de Navarro             | 46. Jalostotitlán                 | 78. San Miguel el Alto           | 109. Unión de San Antonio        |
| 16. Ayotlán                       | 47. Jamay                         | 79. Gómez Farías                 | 110. Unión de Tula               |
| 17. Ayutla                        | 48. Jesús María                   | 80. San Sebastián del Oeste      | 111. Valle de Guadalupe          |
| 18. La Barca                      | 49. Jilotlán de los Dolores       | 81. Santa María de los Angeles   | 112. Valle de Juárez             |
| 19. Bolaños                       | 50. Jocotepec                     | 82. Sayula                       | 113. San Gabriel                 |
| 20. Cabo Corrientes               | 51. Juanacatlán                   | 83. Tala                         | 114. Villa Corona                |
| 21. Casimiro Castillo             | 52. Juchitán                      | 84. Talpa de Allende             | 115. Villa Guerrero              |
| 22. Cihuatlán                     | 53. Lagos de Moreno               | 85. Tamazula de Gordiano         | 116. Villa Hidalgo               |
| 23. Zapotlán el Grande            | 54. El Limón                      | 86. Tapalpa                      | 117. Cañadas de Obregón          |
| 24. Cocula                        | 55. Magdalena                     | 87. Tecalitlán                   | 118. Yahualica de González Gallo |
| 25. Colotlán                      | 56. Santa María del Oro           | 88. Tecolotlán                   | 119. Zacoalco de Torres          |
| 26. Concepción de Buenos Aires    | 57. La Manzanilla de la Paz       | 89. Techaluta de Montenegro      | 120. Zapopan                     |
| 27. Cuautitlán de García Barragán | 58. Mascota                       | 90. Tenamaxtlán                  | 121. Zapotiltic                  |
| 28. Cuautla                       | 59. Mazamitla                     | 91. Teocaltiche                  | 122. Zapotitlán de Vadillo       |
| 29. Cuquilo                       | 60. Mexcicacán                    | 92. Teocuitatlán de Corona       | 123. Zapotlán del Rey            |
| 30. Chapala                       | 61. Mezquitic                     | 93. Tepatlitlán de Morelos       | 124. Zapotlanejo                 |
| 31. Chimaltitán                   | 62. Mixtlán                       | 94. Tequila                      | 125. San Ignacio Cerro Gordo     |
|                                   | 63. Ocotlán                       |                                  |                                  |

diferentes intentos en 1985, 1988 y 1998, entre otros (Martínez y Valadez, 2017, p. 229).

Para finalizar este apartado conviene señalar la diferencia que hay entre municipalidad y municipio en función de su existencia pre/posrevolucionaria «porque a los primeros se les identifica como agrupación de pueblos, mientras que a los segundos ya se les reconoce implícita o explícitamente como un territorio de jurisdicción» (Martínez y Valadez, 2017, p. 229).

## **Normatividad para la municipalización**

La creación de municipios no estaba reglamentada anteriormente en Jalisco sino hasta 1971, solo se necesitaba que la población tuviera una cantidad de habitantes determinada para que hubiera ayuntamiento. Martínez y Valadez (2017) mencionan que también se creaban nuevos municipios como favores políticos a grupos empoderados o caciques locales.

El 30 de diciembre de 1971 por medio del decreto No. 8783 se creó la Ley Orgánica Municipal en tiempos del entonces gobernador Alberto Orozco Romero. Es precisamente con esta ley que se definieron y estandarizados los requisitos básicos o técnicos para que un pueblo pudiera alcanzar la categoría de municipio.

Martínez y Valadez señalan que la ley tuvo un antecedente de un anteproyecto llamado Ley Orgánica de la Administración Municipal, elaborado por el Ayuntamiento de Guadalajara en 1961, el cual fue enviado al Congreso para su aprobación y expedición, no sin antes formar asambleas distritales en las que se pusieron a discusión temas sobre límites municipales, número de habitantes para constituir nuevos municipios, supresión o fusión de municipios, entre otros.

La Ley Orgánica Municipal de 1971, en lo concerniente a la creación de municipios, fue abordada en el Artículo 7, pues en él se estipulaba una superficie territorial no menor de 200 km<sup>2</sup>, que la población que habitara en esa superficie fuera mayor a 20 mil habitantes, y en el lugar que se eligiera como cabecera municipal tuviera una población de 10 mil habitantes; que tuviera los servicios públicos indispensables y una capacidad económica para atender los gastos de la administración municipal; que lo solicitaran por lo menos la mitad de los ciudadanos radicados en el territorio donde

se pretende establecer el municipio. Durante la vigencia de la Ley Orgánica Municipal (1971-2000) a pesar de varias iniciativas de municipalización, no se registraron nuevos municipios.

La Ley de la cual hablamos anteriormente fue sustituida en el año 2000 por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, emitida mediante el decreto No. 18 mil 503 publicada el 5 de octubre de ese año. En lo que respecta a la municipalización en el Artículo 6, se especificaba que para crear un nuevo municipio

la superficie territorial donde se pretenda constituir no sea menor de 180 km<sup>2</sup>. Que la población que habitara en esa superficie fuera mayor a 20 mil habitantes, que el lugar donde se eligiera como cabecera municipal tuviera una población de 10 mil habitantes, los servicios públicos indispensables y una capacidad económica para atender los gastos de la administración municipal y, por último, que lo solicitaran cuando menos la mitad de los ciudadanos radicados en el territorio donde se pretende establecer el municipio.

Con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal se creó el municipio de San Ignacio Cerro Gordo en el año de 2003, producto de una coyuntura y negociación.

En el año 2009 fue reformada la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, donde el Artículo 6 fue modificando en el sentido que el Congreso del Estado puede constituir nuevos municipios de acuerdo con las bases que se señalen en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco donde se adicionó los Artículos 233 a 286. Básicamente para postular una nueva municipalización se requieren 250 km<sup>2</sup> y 30 mil habitantes en el territorio, y en la localidad donde vaya a ser la cabecera municipal una población de 10 mil habitantes que deberá contar con los servicios públicos indispensables y la capacidad económica para atender los gastos de la nueva administración.

Además de esos requisitos es necesario que la solicitud la haga, por lo menos, una cuarta parte del total de los ciudadanos con residencia en el territorio donde se pretenda establecer el nuevo municipio y algo nuevo es que la población que desee constituir un nuevo municipio forme un comité *Pro-Municipio* con señalamientos específicos para cumplir la norma.

El candado que significa para la municipalización la última reforma, fue una acción seguramente para tranquilizar las demandas de Capilla de Gua-

dalupe y otros pueblos, pero además la municipalización ha sido estática ante las decenas de solicitudes frustradas (Martínez y Valadez, 2017).

## Conflictos jurisdiccionales en el estado de Jalisco

De los 125 municipios con que actualmente cuenta el estado de Jalisco hemos categorizado con un estatus legal según el tiempo en que fueron elevados a la categoría de municipio. Existe una indefinición de límites territoriales en la mayoría de los municipios de Jalisco y el origen de ello se encuentra, precisamente, en los términos en que se expresan los decretos de creación y delimitación territorial de las entidades geopolíticas.

Al respecto se puede decir que los municipios no cuentan con la información necesaria para su delimitación; sin embargo, hay casos excepcionales como los que se observan en la Zona Metropolitana de Guadalajara, o en otros municipios del estado, donde han salido decretos en las últimas décadas del siglo xx con la delimitación entre dos o más municipios.

Hay que señalar que se han suscitado algunos conflictos territoriales entre los municipios de Jalisco como lo señala Martínez (2003), ha existido conflicto por indefinición de límites entre los municipios de El Salto y Tlaquepaque, La Huerta y Cihuatlán, Tepatitlán y Valle de Guadalupe, Antonio Escobedo y Etzatlán, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga, Tala y El Arenal, Zapopan y Tlaquepaque, entre otros.

Ha sido difícil conocer la delimitación de la mayoría de los municipios, pues muchos de ellos fueron creados durante el siglo xix y en la primera mitad del siglo xx, por lo que su delimitación ha sido confusa. Sin embargo, hay que señalar que algunos municipios cuentan con decreto donde señalan sus límites mismos que pasan sobre referencias físicas como arroyos, crestas de cerros, linderos agrarios, y otros elementos, pero cuando se tienen que georreferenciar en la cartografía, a veces ya no se encuentran con el mismo nombre, o simplemente la descripción del decreto es confusa.

Martínez (2003, p. 34) señala que

la constante en los documentos formales ha sido lo ambiguo e impreciso de la descripción de la demarcación territorial, pues independientemente del nivel de detalle con el que se hace el señalamiento del límite territorial, este resulta

insuficiente para referirlo con exactitud en cartografía actual o reconocerlo en campo. A esta situación habrá que agregar la carencia tanto de material cartográfico como de descripciones geográficas, que muestren detalladamente los límites municipales.

Respecto al estatus legal de los municipios, estos fueron categorizados de la siguiente manera:

- De los 125 municipios constituidos en el estado, 42 de ellos no cuentan con decreto de creación.
- Existen 16 municipios, de los 125, que no cuentan con decreto de creación, la diferencia radica en que estos han definido posteriormente sus límites de manera parcial, es decir, solo mediante algunos tramos.
- Existen 21 municipios que cuentan con decreto de creación, sin embargo, dicho decreto no menciona su ámbito de jurisdicción.
- Hay 18 municipios que cuentan con decreto de creación y sí mencionan su ámbito de jurisdicción, pero no son georreferenciables.
- Son 5 los municipios que cuentan con decreto de creación, describen su ámbito jurisdiccional y al mismo tiempo son georreferenciables en alguno de sus tramos.
- Existe un solo municipio que cuenta con decreto de creación y además es completamente georreferenciable.

Cabe mencionar que en este último estatus San Ignacio Cerro Gordo, es el único municipio que tiene bien definidos sus límites territoriales con todos los municipios colindantes, por medio de coordenadas. Sin embargo, aún en la creación de este último municipio, existen deficiencias que posteriormente podrían llevar a una confusión.

## Conclusiones

A casi dos siglos de la creación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y a cien años de la promulgación de la Constitución Política del Estado de Jalisco (1917-2017), ha tenido cambios en la estructuración político administrativa del territorio. El municipio ha adquirido mayor importancia con respecto a

otras unidades geopolíticas que han sucumbido ante las necesidades de una mejor administración al interior del estado.

Sin embargo, hace falta un proyecto político que procure adecuar las configuraciones territoriales para hacer más eficiente el gobierno y la administración de los territorios, las autoridades y los políticos en general a lo único que atinan es a contener por cualquier medio las nuevas municipalizaciones.

Acompañando el proceso territorial del estado de Jalisco y de sus municipios, se han venido perfilando las demarcaciones territoriales de cada una de las entidades geopolíticas aunque con mucha más ambigüedad; es decir, como dice Martínez y Valadez (2017:236) «nadie cuestiona la existencia del estado de Jalisco como entidad de la federación mexicana ni la de los 125 municipios que lo integran, aunque no cumplan con la norma, pero todo mundo cuestiona los trazos de los límites que definen el ámbito de jurisdicción de cada uno de ellos, lo cual ha generado diversas controversias y conflictos».

## Bibliografía

- Bárcena, M. (1983). *Ensayo Estadístico del Estado de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México: UNED.
- Botello, M., Heredia, M. y Moreno, R. (1987). *Memoria del Municipio en Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México: UNED.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997). México, D.F.: Anaya.
- CEAT (2010). *Documentos internos del Centro Estatal de Análisis Territorial, dentro de las investigaciones sobre los límites de cantones*. Versión 2010.
- Constitución Política del Estado de Jalisco (2002). Colección: Nuestras Leyes. Colección de los Decretos, Circulares y Ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Tomo I. Constitución Política del Estado de Jalisco. 18 de noviembre de 1824. Decreto S.N. Pp. 312-359.
- Colección de los Decretos, Circulares y Ordenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Tomo XIV. Constitución Política del Estado de Jalisco. Constitucional. Pp. 382-398.
- Decreto 23030/LVIII/09.- Se reforman los artículos 88 y 233, y adiciona los artículos del 234 al 312, el Capítulo VIII denominado «De la Creación, Extinción y Fusión de Municipios» del Título Noveno, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y reforma el art. 6°. de la Ley del Gobierno y la

- Administración Pública Municipal, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. Dic.29 de 2009. Sec. IV.
- Diario de Sesiones del Honorable Congreso del Estado de Jalisco. Tomo III, p. 313. Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (1996). *Ley Orgánica Municipal*. Guadalajara, Jalisco, México: UNED
- Martínez, F. (1992). *Enciclopedia Temática de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Martínez, H. (2003). De la municipalización a la remunicipalización en Jalisco. *Geocalli. Cuadernos de Geografía. Año 4. Núm. 7*. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Martínez, H., Ramírez, L., Solís, H. y Valenzuela, B. (2007). *Creación de nuevos municipios en México*. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Martínez, H. y Quiñones, M. (2015). *Crónica Cartográfica de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco. México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Martínez, H. y Valadez, J. (2017). Municipalización, indefinición jurisdiccional y conflictos territoriales en Jalisco. En Patricia Gómez Rey y Fabián González Luna (Coordinadores). *Debates contemporáneos en Geografía* (217-245). México: Ediciones EÓN.
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (2000)
- Ley Orgánica del Poder Legislativo (2004, febrero 6).
- Rendón H. T. (1985). *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa.
- Roa, V. (2.<sup>a</sup> edición, 1981; 1.<sup>a</sup> edición, 1825). *Estadística del Estado Libre de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México: UNED.

### **Recursos web**

- Constitución Política del Estado de Jalisco 1824. Congreso del Estado de Jalisco (2017, agosto 14). Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2868/10.pdf>>. Constitución Política del Estado de Jalisco 1857. Congreso del Estado de Jalisco (2017, agosto 14). Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2868/11.pdf>>.
- Constitución Política del Estado de Jalisco 1917. Congreso del Estado de Jalisco (2017, agosto 14). Recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2868/13.pdf>>.



# Geografía del delito: el narcotráfico como agente ordenador del territorio

Daniela Rodríguez Contreras<sup>1</sup>

## Introducción

El espacio es el encargado de contener y, al mismo tiempo, contribuir en los diversos procesos existentes en el planeta; como se ha especificado a lo largo del tiempo, este es el producto de las actividades sociales practicadas día con día y es, así mismo «el determinante para su desarrollo, cómo perciben y son percibidas» (Massey, 2012, p. 9). Por esta relación recíproca, el espacio se ve cercado a través de diferentes prácticas sociales, mismas que están clasificadas por leyes jurisdiccionales para detectar cuáles son benéficas o perjudiciales a la mismas. No obstante, estas se manifiestan en el territorio, creando todo un sistema de símbolos y técnicas para su configuración, organización y limitación.

Un ejemplo puntual de este procedimiento es el narcotráfico, pues en la actualidad repercute de manera directa en las actividades de los habitantes del estado de Jalisco configurando su estilo de vida y, a pesar de ser un proceso difícil, este se desarrolla en el territorio de maneras diversas, según sea el medio y cómo lo utilicen para fin de lucro. Es importante entenderlo ya que debido a la diversidad espacial del estado, este se proclama como un lugar estratégico para el auge y evolución del crimen organizado.

La investigación se plantea a partir de la existencia de una «geografía ilegal» realizada a través de la construcción del espacio geográfico desde las acepciones tanto legal como ilegal y del discurso que la última plantea; la

---

<sup>1</sup> Licenciada en Geografía por parte del departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara, tiene alrededor de dos años trabajando con temas referentes a la geografía del delito, especialmente el impacto territorial del narcotráfico en Jalisco.

existencia de acciones cometidas por la sociedad como expresión de ética y moral definida (bajo una cultura establecida) determinan la totalidad espacial a partir de la estructuración y evolución de algún proceso, su transformación y la revalorización de los espacios dada por ello.

Blomley (2008) destaca que se asume por antonomasia que la ley existe como un marcador socio-espacial determinante en la identidad, diferenciación y definición en el acceso de grupos sociales a derechos (Ruiz, 2014, p. 29) y a sistemas de propiedad y ejercicio de participación ciudadana (Ruiz, 2014, p. 29). Además, Manderson (2005), aclara que ello se basa en su discurso como un estructurador de símbolos con carácter político, espacial y, preponderantemente, estético (Ruiz, 2014, p. 29); lo cual define pertenencias y por lo tanto una fuerza de inclusión/exclusión (Ruiz, 2014, p. 29).

La distribución de legalidad a través de los territorios es una práctica teórica que ya se utilizaba en el siglo xvii, pues su reproducción se observa en algunos ensayos de Le Maître donde deja claro que:

Las leyes y ordenanzas deben tener en el territorio una especie de implantación (tal) que ningún rincón del reino escape de esa red general constituida por las leyes y ordenanzas del soberano.<sup>2</sup>

Es menester que la capital tenga un papel moral y difunda hasta los últimos confines del territorio todo lo que es necesario imponer en materia de conducta y maneras de obrar» (Foucault, 2014, pp. 30-31).

No obstante, en la actualidad es evidente que dicha implantación está lejos de ser homogénea, pues al contrario de ser la capital un lugar abierto y distributivo para la difusión de herramientas en pro de la práctica política legal, es la ubicación de aglomeración por excelencia convertida en eje cerrado. Esto es generado debido a la importancia que se le da a ciertos territorios respecto a otros según sus características componentes, todas ellas catalogadas bajo la lógica económica capitalista, por lo cual la atención se sobre carga en ciertos lugares dejando a los demás en completa oscuridad, es decir, dentro de ellos, es imposible estudiar con claridad la lógica legal implantada.

---

<sup>2</sup> Soberano por adscribirse a la época donde dominaba un sistema monárquico, empero puede retomarse contemporáneamente como ejemplo a través de la perspectiva del funcionamiento democrático o republicano.

Este proceso de discriminación espacial puede entenderse por los discursos legales, pues presentan elementos diferenciados, es decir, se implanta uno que es hegemónico e impone la manera de actuar según la visión de determinado grupo en el poder. Harvey (1994, p. 4) cree que la determinación espacio-temporal de dichos grupos «no es políticamente neutral sino que está políticamente incrustada en ciertas estructuras de relaciones de poder». Ello deja la posibilidad de encontrar diferentes espacialidades que se escapan de aquella establecida desde una perspectiva normativa regular la cual responde a un sistema de valores propio desarrollándose en lugares que, debido a su significado específico, aquí se catalogarán como «sótanos».

Dentro de esos lugares se implanta el narcotráfico por la facilidad que presentan, pues ellos se asocian a zonas donde se pone el velo institucional, que no es otro que la violencia ejercida contra los que la ponen en peligro: personas con algún problema mental, criminales o disidentes (Aguilar, 2003, p. 92), dichas segregaciones se administran a través de espacios escondidos, referentes a la posición en la que se encuentran en el sistema actual, por lo cual, a diferencia de encontrar un espacio tiempo previo y universal a los procesos, es cada uno de ellos productor de su espacio-temporalidad (Harvey, 2014, p. 8).

Debido a esto, para poder determinar el comportamiento de los espacios ilegales, ellos deben tratarse de forma radicalmente diferente, agilizándose por este en formas disruptivas, desobedeciendo los derechos de propiedades (Harvey, 2014, p. 5); legalmente establecidas, para analizarlos en contra de los modelos de comportamiento hegemónicamente propuestos. Los grupos criminales, y por lo tanto los territorios dominados por ellos, forman parte de la definición anterior, pues producen su propios espacio-temporalidad de acuerdo a sus propios factores y elementos que les permiten ser funcionales.

## **El narcotráfico como concepto espacial**

Catalogado como un proceso transformador del espacio a partir de la aceptación del mismo como el conjunto de técnicas y herramientas a los que se somete una cosa para su constante reforma, ello integra la aparición de acontecimientos resultado de su interacción con el territorio, lo cual lo hace marcar pautas que ayudan a identificarlo dentro de la sociedad; así mismo,

abre la oportunidad para expresarse como un fenómeno espacio-temporal determinado permitiendo identificar su evolución y diferencias respecto al posicionamiento del mismo en otro lugar.

Una de las características que muestra en la actualidad es la percepción que la sociedad concibe de este a partir de los acontecimientos que desprende su evolución y constante dispersión en el territorio, por ello, y conforme a Santos donde:

un acontecimiento es el resultado de un haz de vectores conducido por un proceso, que lleva a una nueva función del medio preexistente. Pero el acontecimiento solo es identificable cuando es percibido, es decir, cuando se acaba y se completa (2000, pp. 79-80),

Es necesario señalar su crecimiento a través de una serie de sucesos relacionados a un espacio-tiempo determinado que se percibe por una sociedad en específico. Ellos se expresan de manera concisa como antecedentes para la creación de un lugar propicio para su desarrollo, no obstante, estos pueden dividirse en dos grupos, aquellos donde por primera vez se concibe la idea de narcotráfico como tal; y los cuales son percibidos por la sociedad como un acto que repercute en su vida diaria.

La temporalidad planteada dentro de la investigación para el estudio del narcotráfico en el estado se establece a partir de 1970 por ser el año en donde comienza a detectarse la documentación del mismo en los medios de comunicación, hasta el 2015 por tener el mayor impacto en la capital debido a los narcobloqueos del 1 mayo. Durante ese lapso de 45 años el crimen organizado ha desarrollado su evolución mediante cinco etapas que ayudaron a su configuración en el estado Jalisciense y así, marcara pautas de configuración espacial.

Estas se desplazan del siguiente modo, la primera se ubican a finales de los años sesenta y funciona como un antecedente para su enraizamiento en el estado por ser época en la cual los primeros narcotraficantes llegaron a establecerse al estado; próximo a ello, en 1970 se crea el primer cartel de crimen organizado como se conoce en la actualidad, además de establecerse definitivamente en territorio jalisciense; la difusión del mismo y el impacto directo en la sociedad comienza hasta la década de los ochentas, con las

primeras noticias sobre secuestros, asesinatos y la ubicación de sembradíos de mariguana.

A partir de 1990, el narcotráfico emplea una metodología que sería emblema del proceso hasta ahora, con lo cual entra en una etapa de desarrollo, donde se profesionaliza y aborda diferentes actividades antes poco practicadas. Por ello, para la entrada del nuevo milenio crecería en cantidad e impacto, es decir, el número de grupos registrados en el estado era mayor que en décadas pasadas, por ello, al finalizar la primera década del 2000, Jalisco se enfrentaba con una configuración territorial regida a través del conflicto entre diversos actores sociales: grupos de crimen organizado, el gobierno y grupos civiles.

Se considera a las actividades ilegales, realizadas por los actuales grupos de crimen organizado, como factor directamente incidente en la organización de los territorios; de manera determinante estos utilizan al espacio como herramienta para la aplicación de su poder, ello dividiéndolo en tres: a) espacios de planificación del crimen, donde generalmente se establecen las capitales de dominio de los diferentes grupos, es decir, donde radica el *alma mater* de la organización; b) espacios para su difusión, creados como una extensión de su influencia para darse a conocer y así extender de manera práctica sus territorios y; c) espacios para su ejecución, donde se expresa de manera violenta cada una de las actividades en potencia que los mismo realizan. La denominación del espacio mediante alguno de estos tres conceptos dependerá del tipo de agente que se ponga en acción.

Debido a la lógica anterior existe una división política divergente a la establecida en el territorio estatal, la cual se maneja como un proceso ilegal del reacomodo constante de los grupos de crimen organizado, a partir de su dominación en el mismo, a través de la estrategia de conquista de territorios aplicada con violencia y generadora de conflicto perenne (y en su mayoría tangible) factor preponderante de lo que podría ser una nueva geopolítica nacional.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La geopolítica clásica propone el estudio de los conflictos llevados a cabo entre un estado y otro, empero, en la actualidad este proceso se ha complicado de tal manera que la base territorial internacional resulta insuficiente, por ello resulta atractiva la idea de analizar los conflictos territoriales correspondientes a un mismo Estado-Nación con la diferencia de que ellos se realizan entres dos grupos de organización diferente, como ejemplo está la lucha constante del Gobierno, a través de su brazo fáctico, el

Lo anterior es una manera perceptible de apreciar cómo toma forma este proceso, empero, la organización espacial que realizan puede ser también intangible e indirecta debido a su papel omnipresente, pues la organización —criminal— es ya un hecho en todos los procesos vitales (Santos, 2000, p. 126). Uno de ellos y el principal es su capacidad de sustitución la cual escapa de la legalidad, donde se vuelve un complemento directo de la sociedad y como lo mencionan Rivelois y Preciado:

la alejan de la instauración de un estado de Derecho, pone en entre dicho las políticas de desarrollo (por corrupción) compromete a la población local (tanto urbana, rural como regional) e implica directamente a algunos poderes políticos (el ejército, por ejemplo) (2004, p. 15).

Es por ello que en la actualidad su funcionamiento y poder se expresa tanto en territorios iluminados por la conveniencia de practicar centralización con el fin de establecer y mantener lazos de protección con el poder legal y la importancia que tienen los mismos bajo el marco de inversiones y organización clientelar, así como dominar todas las rutas de tráfico ilegal (Rivelois y Preciado, 2004, p. 18), lo cual los coloca en un lugar estratégico para la irradiación de su dominio a otras rutas del territorio.

Pero también su relevancia en lugares pobres u oscuros donde históricamente han tenido dominación total debido a la falta de servicios de vital importancia para la población que les impide tener contacto directo con los espacios anteriores, por lo cual la trascendencia de estos territorios locales son de máxima apropiación por su significación en la apuesta política para los actores criminales en busca de «influencia, legitimidad y valorización de beneficios ilícitos» (Rivelois y Preciado, 2004, p. 19).

## **Fronteras como territorios de conflicto en potencia**

El territorio no solo es ambivalente por la dinámica urbano-rural; desde una perspectiva dual, este toma ciertos atributos y los contrapone para la

---

ejército nacional para prevenir cualquier actividad realizada por el crimen organizado en el país o incluso a escalas más grandes como son la estatal o municipal.

creación de distintos escenarios, donde a partir de las pautas establecidas, ellos configurarán la vida diaria de los que dentro habiten. Ese dinamismo se repite a través de la dicotomía centro-periferia, pues en la actualidad, la situación se reproduce en ambos lugares de manera distinta.

Jalisco cuenta con una gran extensión de territorio catalogado como frontera o, mejor conocido como límite estatal, ello debido, por una parte, la superficie que comprende y, por el otro, al número de estados con los que colinda;<sup>4</sup> ellos son Colima, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas y Nayarit. Estos límites estatales son caracterizados por encontrarse en una posición «periférica» dentro de la configuración del estado, por ser los puntos más alejados del centro del mismo (o capital), ello es motivo para que no sean considerados o tomados en cuenta dentro de las decisiones gubernamentales a nivel estatal.<sup>5</sup>

No obstante, a pesar de poder catalogar a dichos límites como territorio homogéneo considerado en el concepto de frontera, donde esta es una «zona de anchura variable que se refiere a la división política entre dos países o la división entre las partes habitadas y deshabitadas de un país» (Johnston, Gregory y Smith, 2000, pp. 230-231); es decir, que por esto su comportamiento es el mismo, la verdad es que cada vez más, estas dependerán de los atributos que contengan, como a) la extensión del límite,<sup>6</sup> qué tanto territorio abarca; b) con quién colinda o comparte dicho espacio, elemento fundamental para conocer hacia dónde se dirige y c) su ubicación relativa, qué tan lejos está del centro del estado.<sup>7</sup>

Además, por ser zonas de transición (por estar alejados de zonas centro, estos son capaces de tomar diversos atributos de un territorio u otro; por ejemplo, la población del municipio de Teocaltiche, Jalisco, regularmente decide movilizarse o migrar a Aguascalientes, debido a la cercanía que tienen

---

<sup>4</sup> Alrededor de 49 municipios del estado se encuentran en situación fronteriza.

<sup>5</sup> Estas se concentran en espacios dentro o próximos del mismo centro o capital, generalmente materializados como políticas públicas aplicadas a la mejora infraestructural, desconociendo otros temas de igual o, incluso, mayor importancia en la agenda social.

<sup>6</sup> Se considera como «extensión» a la cantidad de terreno o al tamaño de la «línea» que el estado comparte con otros.

<sup>7</sup> Cabe destacar que dentro del tema de investigación, se percibe que, entre más alejado esté el espacio del centro de poder, menos importancia tiene para el mismo.

con su núcleo urbano, incluso mayor que la Zona Metropolitana de Guadalajara) se crean espacios adecuados para el establecimiento de grupos de crimen organizado, pues la dinámica imperante en la relación del territorio y el narcotráfico se encuentra en las fronteras por considerarse «entradas» para llegar a la capital (o salidas).

En la situación actual del estado, donde el territorio es altamente codiciado, se considera de mayor importancia el flujo de entrada de personas, en este caso integrantes de los diferentes carteles existentes en el país y el de salida, referente a los diferentes productos que los mismos poseen. Dadas las razones anteriores, los límites estatales destacan como puntos de evolución, donde son consideradas como centros de poder y desarrollo económico ilegal.

Gracias a la revalorización o territorialización de las fronteras, ellas adquieren dos elementos más, que son aunados a los tres antes mencionados para que su coste aumento e, incluso, se jerarquice (actualmente, desde la perspectiva del narcotráfico, ciertos límites son más importantes que otras); ellos son: d) quién domina la zona fronteriza, qué cartel está establecido ahí y e) cuál es el fenómeno que se vive, por ejemplo, existen límites municipales donde dominan actividades como el plantío y producción de materia prima, por otro lado, existen otros donde se encuentran establecidas las principales vías de comunicación para mover flujos, por lo cual la dinámica para apropiarse de ellos será diferente.

La invasión del crimen organizado en Jalisco se distribuye de manera homogénea, pues hay lugares donde su ley es la que manda por su capacidad de establecerse en sitios poco habitables ocasionando un mayor control y vigilancia incluso que el gobierno estatal, lo anterior es reafirmado con lo que dice Spiler (201, s.p.) pues «desde varias décadas pueblos, rancherías y comunidades indígenas dispersas entre altiplanos y barrancas de la sierra madre occidental constituyen el sustrato ideal para los grupos de la delincuencia organizada donde arraigan y sustentan sus actividades ilícitas».

De Mauleón (2015, s.p.) comenta que a pesar de incidir continuamente en la sociedad con consecuencias negativas «el mundo está pendiente de la Tuta, el Chapo, de las figuras mediáticas del narcotráfico» cuales tuvieron importancia en una época determinada pero que hoy en día su poder está girando a otros lugares del territorio nacional. Gouldner (1976: s.p.) apunta esto como una estrategia utilizada en la estructura de comunicación, en ella



se permite la observación y el diálogo de algunos temas, mientras que aparta la atención de otros (Gregory, 1984, p. 264).

El mismo autor señala que ello es un acto que se maneja constantemente a través de la corrupción entre la relación de los criminales y el cuerpo policíaco (a escala municipal principalmente), pues entre sus obligaciones destacaba la de desviar la atención de la policía hacia otros lugares para que los «dueños de la plaza» se movieran con libertad (Gregory, 1984, p. 264).

Actualmente su dinámica modifica la estructura del mundo ilegal donde las reglas que se dictan son aquellas de los más poderosos (Spiler, 2010, s.p.), es decir, aquellos grupos que demuestren en forma de coacción sus habilidades para dominar el territorio son los ganadores del mismo; ellos toman como ventaja principal un factor determinante en su distribución en el lugar: la pobreza, pues toman como suyos espacios «accidentados y difícilmente accesibles donde la subsistencia de poblados está sumergido bajo la desesperación y el olvido de autoridades gubernamentales» (Spiler, 2010, s.p.).

A pesar de ser un sistema que actúa de manera sincronizada este, según la distribución de sus factores en el espacio, ha configurado el estado de manera que ha dado vida a cuatro tipos de territorio diferentes, estos son: a) aquellos rurales, b) los urbanos, c) los espacios fronterizos (colindantes con cada municipio) y d) zonas anecúmenes<sup>8</sup> (Escalante, 2009, s.p.). Los grupos de crimen organizado, a partir de esta división ponderarán ciertos lugares más que otros debido a sus elementos los cuales según la época variarán en importancia.

## **Primera aproximación a un ordenamiento territorial ilegal**

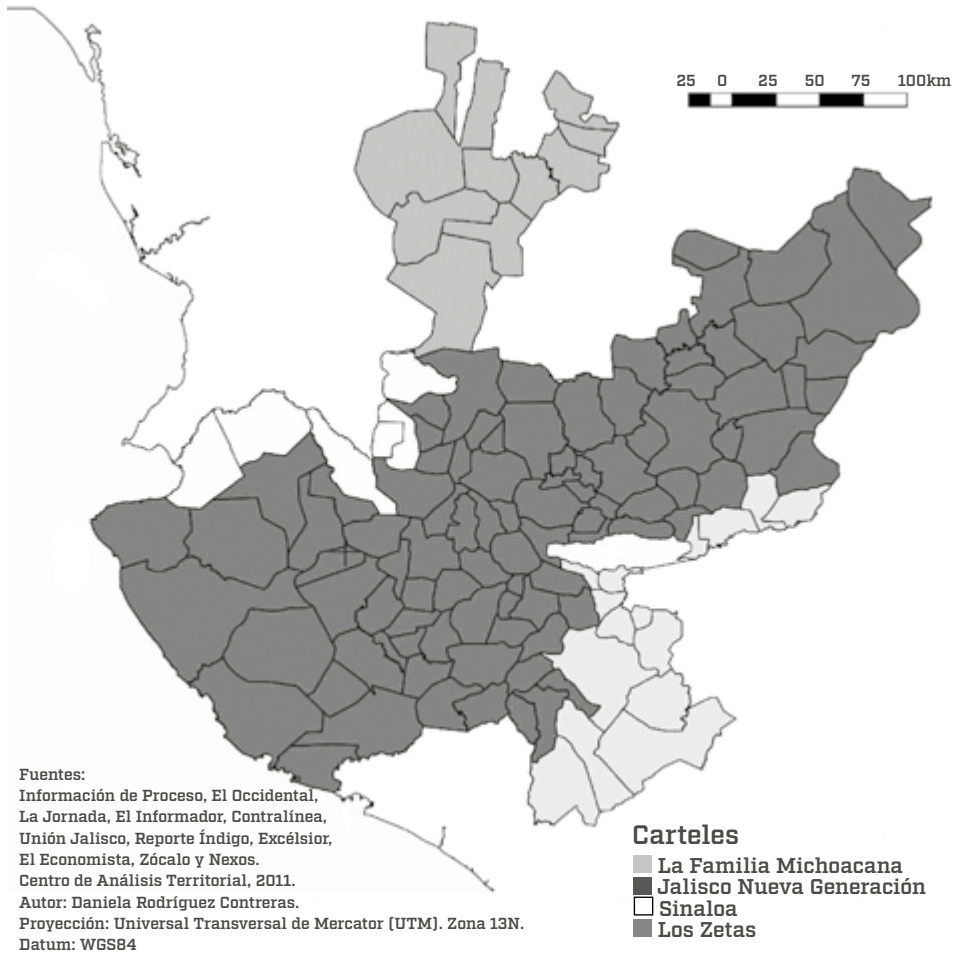
De acuerdo al análisis de los diferentes sucesos ocurridos a través del estado, localizados y cartografiados en distintos puntos del mismo, el mapa muestra un comportamiento específico. Ello ayuda a plantear la hipótesis sobre la manera en la que organiza el territorio de acuerdo al sistema utilizado por el narcotráfico, es decir, su análisis se realiza fuera de los lineamientos jurí-

---

<sup>8</sup> Es decir, zonas que están deshabitadas o existe poca población, en este caso de difícil acceso por características del medio.

dico-políticos legales, planteando la existencia de la división política y uso de suelo alternativos a los existentes.

**Mapa 1:** Carteles de narcotráfico en el estado de Jalisco



**Fuente:** Elaboración propia.

Este se configura a partir de dos factores generales que inciden en su comportamiento; por un lado existe el ordenamiento que se establece a partir del número y la posición de grupos de crimen organizado encontrados en él, ello es importante debido a la localización de diversas capitales operativas, esto

es dónde se establece cada grupo para manejar el negocio y, a partir de ello, generar sus propias unidades territoriales, donde aplicaran su jurisdicción; además de poder localizar los puntos de conflicto que muchas veces son aquellos ubicados en los límites territoriales de cada uno de ellos.

En Jalisco, por ejemplo, en la actualidad, y después de un reacomodo territorial causa de diferentes vectores como lo son la aprehensión de diferentes líderes o desaparición de células relacionadas, existen cuatro carteles (mapa 1) ellos son: La Familia Michoacana, El Cartel de Sinaloa, Los Zetas y Jalisco Nueva Generación (JNG); cabe señalar que este último es el único que posiciona su capital principal dentro del estado y, además, como puede mostrarse, es el que abarca la mayor parte del territorio. No obstante, la presencia de otros tres grupos del crimen organizado son fundamentales gracias al impacto que generan.

A través de la historia del narcotráfico en México, el cartel de Sinaloa es una de las agrupaciones más famosas y con mayor poderío; fue hasta el 2010 líder supremo dentro del estado Jalisciense, sin embargo, hoy en día ha perdido fuerza aislándose a la parte noroeste del mismo donde con bastante concurrencia se ven conflictos por la recuperación de terreno.

Por otra parte, en el norte se observa la presencia del cartel de los Zetas (región ganada por los mismos a partir de diversos enfrentamientos con el Cartel de Sinaloa). Su dominio comienza a partir del año 2009 y desde la percepción de los medios de comunicación, dicha zona brilla por ser un lugar donde no pasa nada, no obstante, se sabe a través de diversas fuentes que el mismo grupo ha influido para la poca modernización de la región, pues repercutiría de manera negativa a sus fines.<sup>9</sup>

Por su parte, La Familia Michoacana tiene presencia dentro de los municipios colindantes al estado de Michoacán en el sureste de Jalisco y se han registrado diversos enfrentamientos y hechos delictivos que tienen que ver con la lucha entre este y JNG para ampliar su territorio y jurisdicción, ambas unidades políticas son inestables, pues su dominio puede ampliarse o reducirse según sea el resultado de los combates.

---

<sup>9</sup> Una de las cualidades que presenta la región norte es el difícil acceso para llegar a ella, pues solo existe una vía de comunicación oficial, además de estar rodeada por la Sierra Madre Occidental, obstáculo natural que la dota como un escondite favorable para las actividades ilegales.

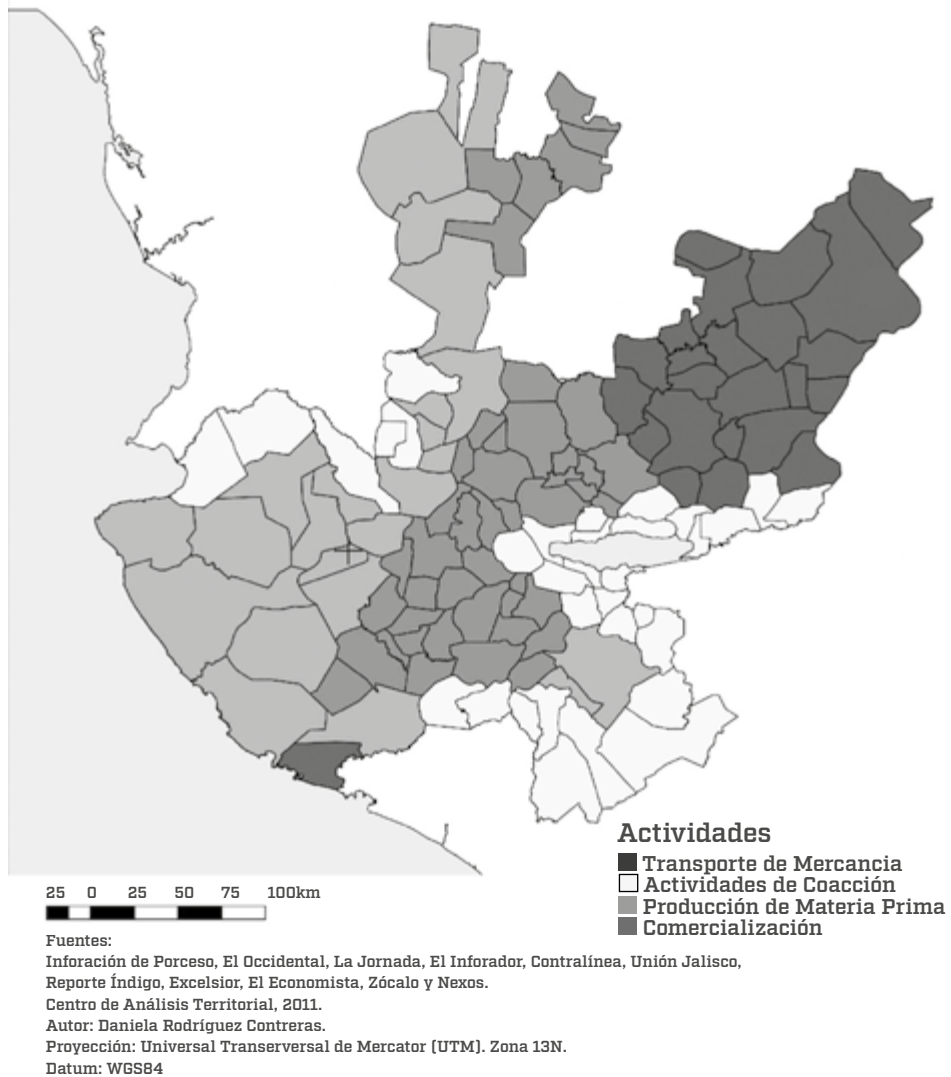
Por último, el Cartel Jalisco Nueva Generación es el grupo preponderante dentro del estado y su ordenamiento, gracias a representar una variable independiente. Desde sus inicios en 2010 ha procurado evolucionar trayendo como consecuencia su crecimiento y por ende el incremento de violencia estatal gracias a la lucha por apoderarse de nuevos territorios regionales, ello ocasiona de manera directa el reordenamiento de la división política ilegal y, así mismo, la reafirmación de zonas de conflicto establecidas.

El segundo factor a considerar es cómo se organiza el territorio según el narcotráfico por la manera en que históricamente ha sido utilizado; ello pretende ser una clasificación general del uso de suelo de las actividades ilegales y no se inclina hacia algún cartel en particular, es decir, según sus características físicas y socioeconómicas, en Jalisco se han vislumbrado diferentes regiones destacadas por facilitar la recreación de muchas de las actividades del crimen organizado.

Se pueden detectar de manera precisa cuatro usos del suelo en la unidad territorial localizados cada uno en forma de región o zona, lo cual contiene diversos municipios en su interior; ello demuestra la existencia de una nueva división política sobrepuesta en la establecida que corresponde a los 125 municipios que se conocen en Jalisco. Las actividades que han logrado esto son: la producción de materia prima, comercialización de droga, actividades de coacción (cobro de piso, homicidios, secuestros y enfrentamientos) y el transporte de mercancía (ya sea materia prima, droga procesada, armas o personas) (mapa 2).

La configuración final, al analizarlo, procede de la articulación del estado por medio de este segundo mapa debido a que, según la jerarquización de sus actividades, los principales hechos violentos se encontrarán concentrados ahí. Por ejemplo, al inicio del narcotráfico este dependía únicamente de la producción y comercialización de la droga, es por ello que los lugares más colonizados y, así mismo, atacados (ya sea por medio de otros grupos de la misma índole o cuerpos policíacos), se concentraba en las zonas de plantíos ubicada en la parte norte, este y suroeste del estado, ello a causa de las características que le dotaba su convergencia con la Sierra Madre Occidental.

**Mapa 2:** Actividades del narcotráfico en el estado de Jalisco



**Fuente:** Elaboración propia.

Por el contrario, en la actualidad se encuentra que la cantidad de variables a influir son mayores, primero debido al crecimiento que el mismo tuvo en cuanto a las actividades que practicaba, así como al movimiento en el valor

remunerable que ganaba la comercialización y transporte de material por encima de la creación de plantaciones. Es por ello, que vemos en la cartografía cómo es que a pesar de seguir existiendo, las zonas de producción están estancadas por la falta de diferentes infraestructuras.

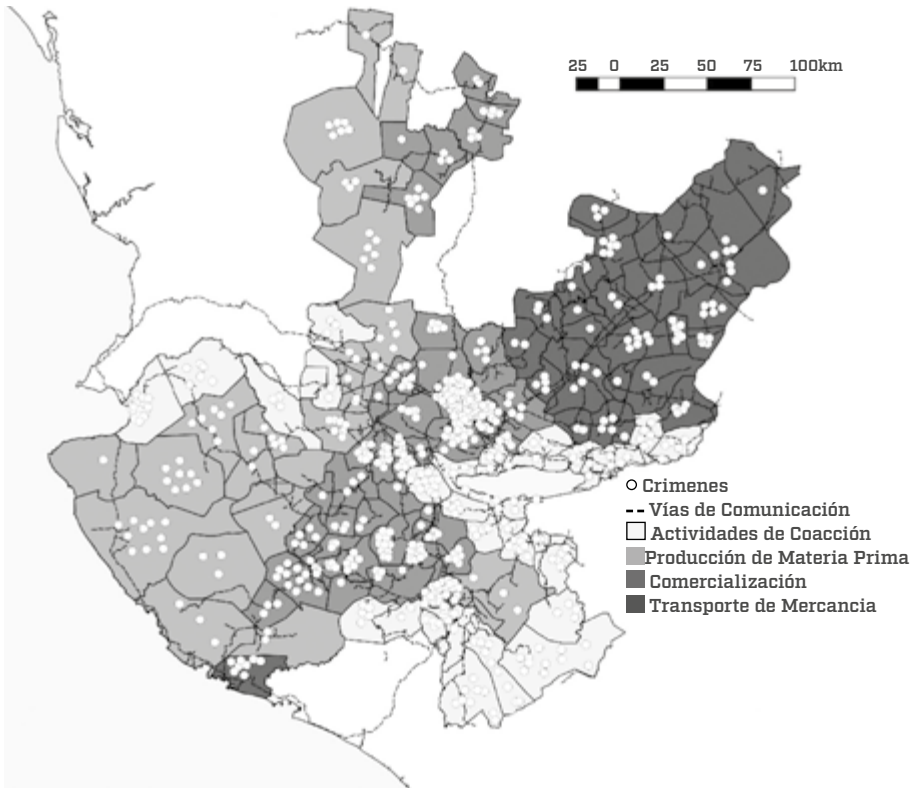
Por el contrario, la zona de comercialización se localiza de manera estratégica en el centro, sur y norte de Jalisco lo que responde no solo a la localización de la mayor concentración de personas sino también a que son puntos donde se establecen células importantes de los grupos de crimen organizado. Así mismo, aquellos lugares catalogados como desarrolladores de actividades de coacción se dan debido al conflicto palpable entre diferentes carteles para apropiarse del territorio e intentar internarse ahí, se ha expresado en los últimos años con el aumento de secuestros y homicidios, marca reconocida en el narcotráfico como medio para crear pánico y así lograr un fin específico.

Por último, es importante desarrollar de manera concisa cómo es que las zonas de transporte están siendo colonizadas. Hoy en día se ha demostrado la facilidad con la que se puede producir la droga sintética, una de las mercancías más valiosas por su costo de producción tan bajo, es por ello que los diferentes lugares para su realización se establecen en puntos del estado sin responder a requisitos específicos lo cual hace que el valor de las zonas dedicadas al transporte de mercancía (ya sea importada o exportada al estado) aumenta.

En la actualidad aquellas zonas donde pueda movilizarse material para el uso del narcotráfico tienen un valor especial, por lo cual, si lo relacionamos a diferentes hechos criminales, se verá de manera notoria cómo es que estas zonas son altamente codiciadas y peleadas (mapa 3). Esto se debe a la existencia de infraestructura adecuada para la movilización de un lugar a otro.

Si ejemplificamos este comportamiento, aquella zona de concentración infraestructural para la movilización en Jalisco junto con su posición dentro del país lo convierte en una zona estratégica que conecta (en forma de vías de comunicación) a ambas fronteras del estado; al noroeste con Estados Unidos en donde se genera un alto comercio de drogas que impulsan la producción en México y por el sureste con Centroamérica, de donde se exportan grandes cantidades de materiales para la venta de dichos productos ilegales. Es decir, la zona (estratégica) amplía fronteras y acerca las mercancías del extranjero al centro o viceversa.

**Mapa 3:** Distribución de crímenes en el estado de Jalisco 1970-2015



**Fuente:** Elaboración de Daniela Rodríguez Contreras con Información de Porceso, El Occidental, La Jornada, El Inforador, Contralínea, Unión Jalisco, Reporte Índigo, Excelsior, El Economista, Zócalo y Nexos. Centro de Análisis Territorial, 2011. Proyección: Universal Transversal de Mercator (UTM). Zona 13N. Datum: WGS84.

## Conclusión

El narcotráfico crea nuevos escenarios espaciales; esto se ha tratado como un proceso que desgarrar desde la matriz a la estructura social, empero, su comportamiento va más allá. Este es capaz de ordenar y movilizar grandes masas de personas (ya sea de manera voluntaria o por la fuerza) para beneficio propio, lo cual causa un impacto directo al territorio, modificando

diferentes sistemas a su paso y posicionándose como una institución capaz de ejercer el poder para la dominación de diferentes escenarios a nivel estatal.

Su impacto se desarrolla a través de diferentes directrices, siendo una actividad que en la actualidad presenta una ambivalencia con impactos tanto negativos como positivos. Por ello mismo, este a pesar de presentar síntomas de extinción tiene el poder de cambiar y evolucionar para adaptarse a las exigencias que el territorio ilegal presente para, de manera recíproca, alterarlo y ordenarlo según las nuevas tendencias a nivel mundial.

## Bibliografía

- Aguilar, H. (2003). *La Guerra de Galio*. México: Alfaguara.
- Foucault, M. (2014). *Seguridad, territorio, población*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gregory, D. (1984). *Ideología, ciencia y geografía humana*. Barcelona: Oikos.
- Johnston, R., Gregory, D., Smith, D. (2000). *Diccionario de Geografía Humana*. Madrid: Akal.
- Rivelois, J, Preciado, J., Moloensnik, M. (coords.) (2004). *Criminalización de los poderes de corrupción y tráfico de drogas*. Guadalajara, Jal.: DEES.
- Ruiz, N. (2014). Las geografías legales como aporte teórico para la gestión territorial, una revisión de su aplicación a los problemas geográficos latinoamericanos. En R. Valbuena y D. Faustino (coord.). *La Geografía Colombo-Venezolana en el marco de la Globalización* (pp. 22-32). Tunja: Editorial UPTC.
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio*. Barcelona, España: Ariel.

## Recursos web

- Astorga, L. (2009). Arqueología del narcotráfico (JULIO 1995-CRONICA). *Nexos*. Consultado el 13 de marzo de 2016. Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx/?p=13229>>.
- De Mauleón, H. (2015). CJNG: La sombra que nadie vio. *Nexos*. Consultado el 13 de marzo de 2016. Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx/?p=25113>>.
- Escalante, F. (2009). Territorios violentos. *Nexos*. Consultado el 13 de marzo 13 de 2016. Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx/?p=3951>>.



Harvey, D. (1994). *La construcción social del espacio y del tiempo: una teoría relacional*. Consultado el 9 de septiembre de 2016. Recuperado de <<https://geografiacriticaecuador.files.wordpress.com/2013/01/16-harvey.pdf>>.

Massey, D. (2012). *Espacio, lugar y política en la coyuntura actual*. Consultado el 9 de agosto de 2016. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4974974.pdf>>.

# Viejas y nuevas geografías en la costa sur de Jalisco, 1950-2017

Susana Urzúa Soto<sup>1</sup>

## Introducción

Cuando se menciona la costa de Jalisco, inmediatamente viene a nuestra mente la imagen de playa, sol, arena; en el imaginario generalmente solo se ve el disfrute, ignorando los procesos que tuvieron que ocurrir para poder acceder a esos elementos tan codiciados para el turismo. La combinación de playa y sol se ha convertido en la principal motivación para que las personas viajen grandes distancias en busca de un mayor disfrute de su tiempo de ocio. Las costas, a decir de Bringas (2002), con el tiempo pasaron de ser un espacio objeto de la observación y contemplación a un espacio codiciado y disputado por diversos actores en busca de los recursos naturales y los escenarios que ofrece (Bringas, 2002, p. 267).

En la costa sur jalisciense es común encontrarse con paisajes diferenciados, poblaciones con infraestructura rústica y básica, frente a grandes complejos turísticos, en cotos cerrados, perfilados más para el turismo internacional que para el nacional por los costos que implica; zonas con densa vegetación, sembradíos de palma de coco, papayos, plátanos, así como corrales con ganado bobino, aves y cerdos que denotan la actividad económica básica de los habitantes del lugar.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Geografía y Maestra en Desarrollo Local y Territorio, por la Universidad de Guadalajara. Ha participado en diversos congresos y coloquios como ponente, tales como Conferencia de Geógrafos Latinoamericanistas (CLAG) 2005, IX Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) y Congreso Internacional en Patrimonio y Desarrollo Sustentable (PYDES) 2013, entre otros. Ha participado en diversos proyectos de investigación desde 2001, y cuenta con varias publicaciones de artículos en memorias de eventos y libros. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara trabajando temas de conflicto por la tierra. Correo: <s\_urzua@hotmail.com>.

Pero el paisaje costero no siempre fue así, hasta los años cincuenta, el territorio estaba compuesto de una densa vegetación, selva baja caducifolia y bosque tropical caducifolio, lo cual representaba una barrera difícil para quienes quisieran acceder a las zonas de playa. En las décadas siguientes la actividad humana se fue intensificando, la costa jalisciense sufrió deforestación, se abrieron caminos, brechas, se desmontaron grandes zonas con el propósito de incorporar infraestructura y que fuera creciendo la población, ello derivado de diversas acciones, tanto gubernamentales como de la iniciativa privada, lo que trajo como consecuencia cambios en la estructura territorial (Tello, 2012 y 2014; Yáñez, 1996).

La zona costera ha representado para los inversionistas una oportunidad de hacer crecer su capital, tanto a través de desarrollos turísticos como haciendo uso y explotación de los recursos naturales. Es así que la costa sur de Jalisco se ha perfilado para convertirse en zona prioritaria para la explotación turística, decretado desde 1990 (DOF: 05/12/1990);<sup>2</sup> aunque ya se había perfilado para tal fin desde los años 50 del siglo xx, cuando fueron descubiertas sus playas con abundante vegetación, además de ser calificadas como las playas más hermosas del litoral mexicano, y se vio la oportunidad de explotar su potencial, esta visión desde el gobierno y los empresarios ha causado la degradación de los recursos, en particular de la cobertura vegetal (Ávila y Luna, 2013; Dachary y Arnaiz, 2004; Castillo, 2009, Guerritsen, 2005; Tello, 2014).

Los territorios, de acuerdo con Martínez, representan «la base fisiográfica donde se soporta la vida y el quehacer socioeconómico de quienes lo habitan y lo usufructúan» (Martínez, 2003, p. 18), es el espacio de las prácticas territoriales del Estado y el ámbito de gestión, control, programación, planificación y ordenación, así como de atribuciones funcionales y sociales (Martínez, 2003, p. 22), comprende el espacio de análisis de las formas geográficas y riquezas naturales que determinaron su organización actual; esto es, la geografía de la costa sur jalisciense ha registrado múltiples cambios en

---

<sup>2</sup> DECLARATORIA de Zona de Desarrollo Turístico Prioritario, del corredor turístico ecológico denominado Costalegre, en el estado de Jalisco, con superficie de 577.2 hectáreas, con fecha, 5 de diciembre de 1990 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Gobierno del Estado de Jalisco, consultado en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4692300&fecha=05/12/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4692300&fecha=05/12/1990)>.

su historia; una historia que ha tenido múltiples implicaciones en relación con disputas por la tierra, despojos y cambios en los usos de suelo (Nené, 2017; Castillo, 2010). Ello por dos aspectos fundamentales, primero por el movimiento agrario tardío que se registró en la zona y, segundo, por la voracidad de los empresarios emergentes que aparecieron desde la década de 1960 en la zona, generándose con el tiempo una confrontación que por momentos parece irreconciliable (Tello, 2012 y 2014).

En el aspecto conceptual y teórico, Boehm (2009) considera que el espacio, el tiempo y la acción humana representan elementos inherentes a una región, en conjunto con un elemento más que representa la naturaleza, que es irrum-pida y modificada a conveniencia de intereses que en la mayoría de los casos no contemplan la conservación de los recursos naturales. En ese sentido, el espacio es cambiante, dinámico, va evolucionando a través del tiempo y van surgiendo nuevas configuraciones espaciales, nuevos patrones, que le dan características diferenciadas a la región donde se conjugan actores e intereses.

De tal manera, en el presente trabajo donde se pretende ofrecer un panorama de cómo ha cambiado la geografía costera desde los años cincuenta. Para ello, se han tomado como área de estudio seis municipios: tres costeros (Tomatlán, La Huerta y Cihuatlán) y tres contiguos pero tierra adentro, sin litoral (Villa Purificación, Casimiro Castillo y Cuautitlán de García Barragán), los cuales corresponden a la actual Región Costa Sur del Estado de Jalisco.

Para el análisis, el presente estudio se dividió en dos periodos, el primero que comprende de 1950 a 1970, durante el cual se gestaron las primeras acciones, tanto gubernamentales como de la iniciativa privada, con el fin de poblar la costa, así como hacer más intensivo el uso y explotación de sus recursos; el segundo periodo comprende de 1970 a 2017, durante el cual se hacen más evidentes los cambios que ha sufrido la costa en su configuración territorial. Para documentar los cambios en las coberturas de uso de suelo, se tomó como base las cartas de Cetenal (antecesor de INEGI) de 1974 y 1977, las cuales fueron digitalizadas en el programa ArcGis 10.3, así como la fotointerpretación de las imágenes de satélite Landsat 8 con una resolución de 10 m a partir del uso del programa ArcMap. Con ello, se pretende abonar a la discusión, sobre el éxito o fracaso de los intentos por desarrollar esta parte de la geografía jalisciense y mostrar las afectaciones ambientales que por consecuencia ha generado cambios en la geografía costera.

## **Primeras acciones de intervención externa en la zona costera, 1950-1970**

Con el reparto agrario, se pretendía eliminar la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños, es así que surge la reforma agraria como uno de los postulados de la Revolución Mexicana, cuando los campesinos defendieron su derecho a la tierra. Con el Plan de Ayala, promulgado en 1911, Emiliano Zapata exigía el reparto de tierras que se habían concentrado en las haciendas. En 1912 se realizaron los primeros repartos de tierras y en 1915 se promulgan las primeras leyes agrarias que habrían de incluirse en la Constitución de 1917 (Warman, 2001; Martínez y Quiñones, 2013).

El artículo 27 constitucional se erigía como una forma de protección a los intereses de la nación al contemplar los derechos de usufructo y expropiación de tierras, así como protección de aguas y bosques. También en el mismo se declara a los ejidatarios y comuneros con pleno derecho de usufructo de los ejidos asignados por medio de la asamblea ejidal, otorgándole dominio sobre su parcela.

Derivado de este artículo, la Ley Agraria contemplaba las modalidades de ejido, propiedad comunal y pequeña propiedad, señalando al ejido como «aquel con personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título»; a la propiedad comunal como aquella con personalidad jurídica propia, del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra, por lo que se apunta en dicha ley que el ser miembro de una propiedad comunal «le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal»; y, la pequeña propiedad, que no debe exceder las 150 hectáreas (Ley Agraria, 1992).

El reparto de tierra en la zona costera jalisciense inició en 1934, con lo cual también se alentó el poblamiento hacia territorios con vastos recursos naturales (Yáñez, 1996). Estas acciones provocaron el reacomodo de varios ejidos y la concesión de privilegios a las comunidades de la zona (Gobierno del Estado de Jalisco, 1985-1988).

En ese sentido, las acciones agrarias ejercidas por la Secretaría de la Reforma Agraria en la Costa Sur de Jalisco comprendieron un total de 157,

conformadas por dotaciones, ampliaciones, Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE), Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC), y Restitución de Tierras Base Comunal (RTBC); repartidas entre los municipios costeros de Tomatlán con 48, La Huerta con 24, y Cihuatlán con 24, así como Casimiro Castillo con 30, Cuautitlán de García Barragán con 18 y Villa Purificación con 13 (véase tabla 1).

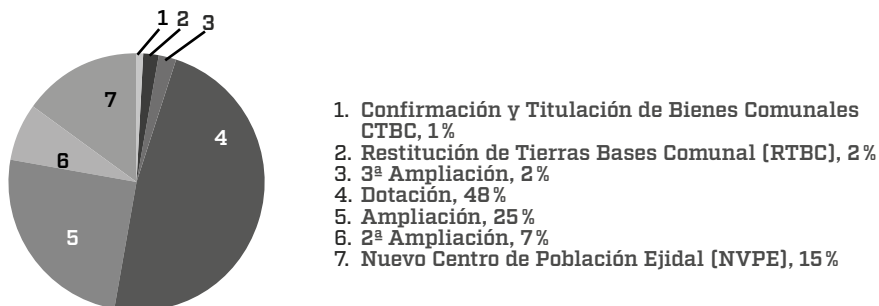
**Tabla 1:** Acciones agrarias en la región costa sur de Jalisco

Tipo de acción agraria/municipio	Tomatlán	La Huerta	Cihuatlán	Purificación	Cuautitlán	Casimiro Castillo	Total por tipo
Dotación	21	14	8	9	11	12	75
Ampliación	8	8	10	2	3	9	40
2.ª ampliación	2		2	0	2	5	11
Nuevo Centro de Población Ejidal (NCPE)	15	0	3	0	1	4	23
Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC)	0	0	0	0	1	0	1
Restitución de Tierras Base Comunal (RTBC)	2	2	0	0	0	0	4
3.ª Ampliación	0	0	1	2	0	0	3
Total acciones agrarias	48	24	24	13	18	30	157

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de la Reforma Agraria (s. f.).

Dichas acciones agrarias se llevaron a cabo por resolución presidencial a partir del 4 de noviembre de 1936, implementando las últimas el 2 de julio de 1986, mismas que se ejecutaron entre los años 1937 a 1988. Como se puede apreciar en la gráfica 1, estas acciones agrarias se concentraron en un 48 % como dotaciones de tierra, mientras que las ampliaciones se muestran en segundo lugar con un 25 % y con un 15 % los nuevos centros de población ejidal, 2.ª Ampliación, RTBC, 3.ª Ampliación y CTBC, con 7, 2, 2 y 1 por ciento respectivamente.

**Gráfica 1:** Porcentaje de acciones agrarias en la región costa sur de Jalisco



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de la Reforma Agraria (s. f.).

Como se mostró anteriormente, las acciones agrarias implementadas, predominantemente como dotaciones y ampliaciones, manifiestan la clara intención del gobierno de que la costa jalisciense se fuera poblando desde los años treinta, puesto que se perfilaban diversos programas y proyectos encaminados a desarrollar las zonas costeras hasta entonces inaccesibles (Tello, 2010 y 2014).

Hasta la década de los cincuenta, la costa jalisciense gozaba de una cubierta vegetal, principalmente, de bosque y selva baja con maderas muy codiciadas para la ebanistería y construcción, como cedro, caoba, primavera, guayacán, entre otras (Tello, 2012:26). La falta de infraestructura carretera adecuada y su difícil acceso, dada su topografía y espesa vegetación, habían sido factor de aislamiento del interior del estado. Fue el general Marcelino García Barragán, durante su gestión como gobernador del estado de Jalisco (1943-1947), quien realizó las primeras acciones con el objetivo de poblar la costa,<sup>3</sup> ofreciendo estímulos fiscales a quienes quisieran invertir en la misma, así como reparto de tierras.

<sup>3</sup> Véase a Tello Díaz, Carlos (2012), La transformación del paisaje, colonización, desarrollo y conservación de la Costalegre de Jalisco, en la región de Cuixmala y Careyes (1943-1993). UNAM, El Colegio de Jalisco. P. 47.

**Imagen 1:** Mapa de configuración territorial de la costa jalisciense en los años cincuenta



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la digitalización de mapas de la Dirección General de Geografía y Meteorología, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Gobierno de Jalisco, 1950 y 1956.

Tello (2012), señala en palabras de José Rogelio Álvarez, que «en la década de los cuarenta... todo estaba despoblado, salvo la ribera de los ríos Purifica-



ción y Cuixmala» (Tello, 2012, p. 50), ello debido a la falta de infraestructura, el difícil acceso al litoral costero por la espesa vegetación, además por la fragmentación del territorio costero ocasionada por el cruce de los ríos que corrían de la sierra hacia la costa, entre los que se puede nombrar, el Marabasco (ubicado en el límite entre Jalisco y Colima); Purificación, Cuixmala y San Nicolás (los tres bajando de la sierra en Purificación y atravesando el municipio de La Huerta hacia el Océano Pacífico en la década de los cuarenta y cincuenta, de acuerdo al límite municipal de aquel entonces<sup>4</sup>); y el Tomatlán, que baja de la sierra en Talpa de Allende, atraviesa al centro el municipio de Tomatlán y desemboca en el Pacífico (véase imagen 1).

Adolfo Ruiz Cortines, durante su sexenio como presidente de la República (1952-1958), puso en práctica el plan La Marcha al Mar (en 1954), con la finalidad de llevar a las zonas costeras los excedentes de la población del altiplano y lograr un mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos marítimos. José Rogelio Álvarez, durante su gestión como secretario del entonces gobernador del Estado de Jalisco, Agustín Yáñez, planteó la necesidad de crear un organismo dedicado a promover y encabezar el desarrollo del litoral del Pacífico, que hasta entonces había sido la región más marginada del estado. Así fue como se creó la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco (CPCJ) con Álvarez al frente, quien promovió la construcción de carreteras, caminos rurales, escuelas, la dotación de energía eléctrica y el establecimiento de servicios de salud en aquella vasta y aislada zona de la geografía jalisciense (Doñán, 2011).

Los primeros asomos desde el centro hacia la zona costera iniciaron con la construcción de carreteras y puertos que prepararon las condiciones y generaron cambios múltiples en la estructura regional. La implementación de una vía de comunicación de Guadalajara hacia la costa fue el primer paso. En ese sentido, la carretera federal Guadalajara-Barra de Navidad, fue proyectada durante el gobierno de Agustín Yáñez (1953-1959), con el fin de incorporar el litoral costero a la economía estatal a través del flujo de bienes y personas, tanto hacia el interior como hacia el exterior de la región, movilizandó la producción primaria regional de origen agropecuario, forestal y minero, este último, principalmente en el traslado del mineral manganeso de Autlán a la

---

<sup>4</sup> Actualmente, el Río San Nicolás representa el límite que divide los municipios de La Huerta y Tomatlán, en el litoral costero de Jalisco.

costa, (Eufrazio, 2011:39). Dicha carretera fue inaugurada el 9 de septiembre de 1964, por el entonces presidente de la república, Adolfo López Mateos, otorgándole el nombre oficial de «Manila», en homenaje al pueblo filipino, en ocasión de la celebración del «año de la amistad mexicano-filipina» en ese año, así como del cuarto centenario de la partida de la expedición de Miguel López de Legazpi y Fray Andrés de Urdaneta a la conquista de las Islas Filipinas (Secretaría de Obra Pública, 1964).

Esta obra estuvo a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del gobierno federal. De acuerdo al informe presentado en 1964,<sup>5</sup> se inició su localización en 1930 y su construcción en 1932, con una inversión inicial de 146 millones de pesos, tocando a la administración del gobierno del presidente Adolfo López Mateos su conclusión e inauguración en 1964, 32 años después, habiendo invertido entonces 58 millones de pesos más. Para su construcción fue necesario irrumpir en los macizos montañosos y estribaciones de la Sierra Madre del Sur.

La carretera Federal 80 en la década de los cincuenta, aparecía en su tramo pavimentado hasta la cabecera del municipio de Casimiro Castillo, y seguía rumbo a la costa pasando por Barra de Navidad, Cihuatlán y El Rebalse en un camino de terracería, mientras que se conectaba a las cabeceras de los municipios costeros y pequeñas haciendas o rancherías solo a través de veredas, las cuales podían transitarse a pie o a caballo, sin embargo algunas veces resultaba difícil el acceso dado que los ríos debían atravesarse en canoa o a nado, a efecto de acceder a las localidades costeras (véase mapa de la imagen 1).

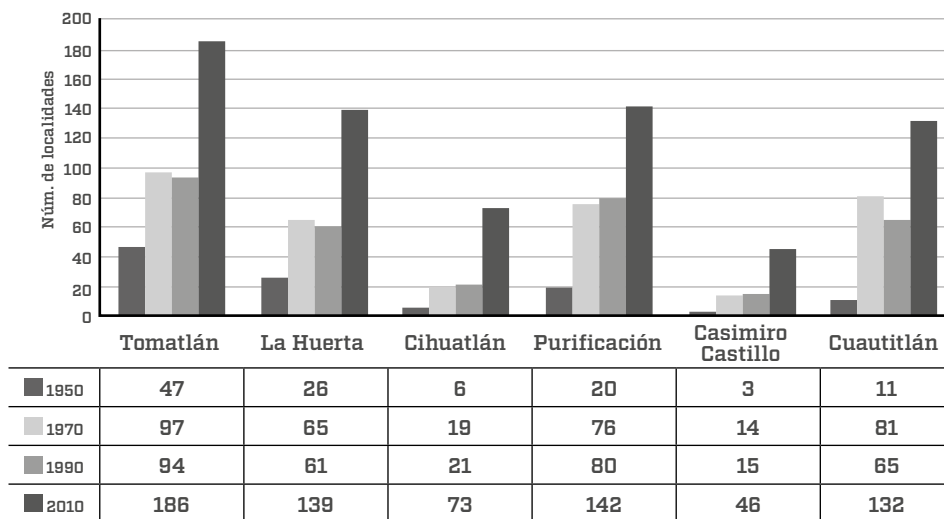
En ese sentido, el poblamiento se fue organizando en torno a las vías de comunicación, los municipios del litoral costero, Tomatlán, La Huerta y Cihuatlán, en 1950 contaban con 46, 25 y 5 haciendas o rancherías, respectivamente, sin incluir la cabecera municipal; Purificación, Casimiro Castillo y Cuautitlán por su parte, contaban con 19, 2 y 10 haciendas o ranchos, sin incluir su cabecera; en el caso de Cuautitlán, se contaron entre ellos cuatro pueblos (Chacala, Telcruz, Ayotitlán y Cuzalapa) (véase gráfica 2 e imagen1).

---

<sup>5</sup> Este informe fue elaborado en septiembre de 1964, por el Departamento de Economía de la Secretaría de Obras Públicas del gobierno de Jalisco, bajo la dirección del Lic. Juan Delgado Navarro, siendo gobernador de Jalisco el Lic. Francisco Medina Ascencio y presidente de la República, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Consultado el 18 de octubre de 2017 en archivo histórico de la Biblioteca Pública, Juan José Arreola.

A efecto de obtener un comparativo en el crecimiento poblacional costero, se registraron datos tanto de localidades<sup>6</sup> como de población para los años 1950, 1970, 1990 y 2010 (cada dos décadas). De esta forma, se observa en el Gráfica 2 que para el año 1970, las localidades se duplicaron y triplicaron en los tres municipios costeros, mientras que para Purificación, Casimiro Castillo y Cuautitlán, aumentaron entre 5 y 10 veces el número de localidades, lo que evidencia el resultado de las acciones de poblamiento por parte del gobierno. Para 1990, se observa una relativa estabilidad en el número de localidades, mientras que en el año 2010 las localidades de los seis municipios que conforman la hoy Región Costa Sur del Estado de Jalisco<sup>7</sup> prácticamente se duplicaron (véase gráfica 2 y mapas en las imágenes 1 y 2).

**Gráfica 2:** Localidades por municipio



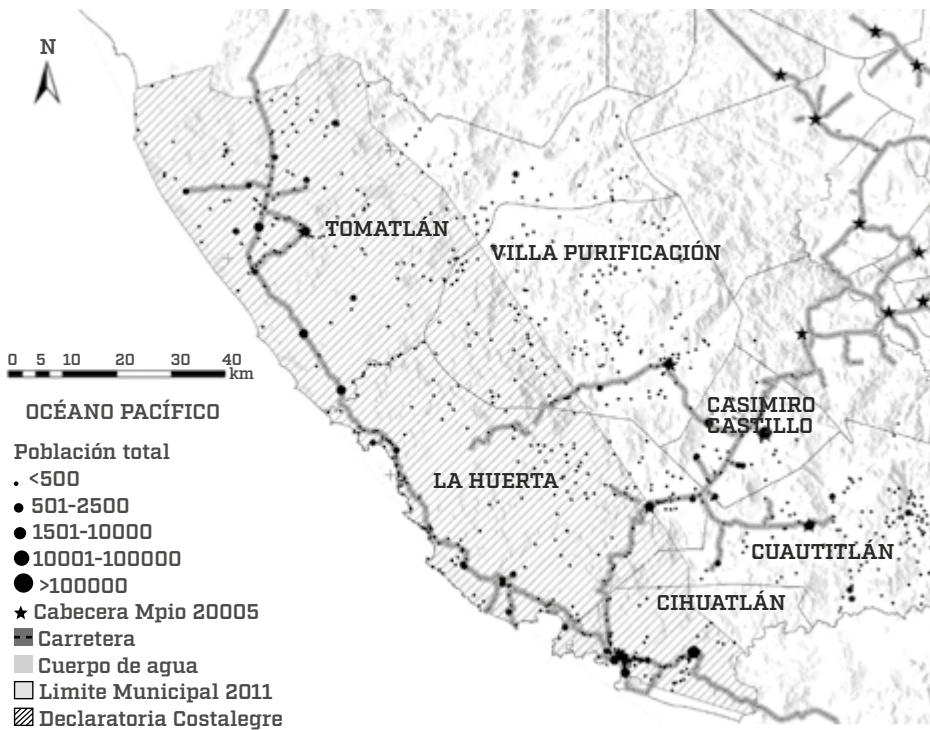
**Fuente:** Elaboración propia a partir del Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 1950, 1970, 1990 y 2010).

<sup>6</sup> En los años cincuenta se nombraba a las pequeñas poblaciones como haciendas o ranchos, rancherías y pueblos, y para efecto de agruparlos en el gráfico se nombraron como localidades, de acuerdo a la nomenclatura de INEGI.

<sup>7</sup> Misma conformada por los municipios de Tomatlán, Villa Purificación, La Huerta, Casimiro Castillo, Cihuatlán y Cuautitlán de García Barragán, en el Estado de Jalisco, tomada como referencia para el presente trabajo.

Al analizar la población costera podemos observar que en los años cincuenta, esta no llegaba a los 10000 habitantes en Tomatlán, 7891 en la Huerta, 5277 en Purificación, 2597 en Cuautitlán, 18164 en Cihuatlán y 11180 en Casimiro Castillo, concentrándose la mayor parte de la población de cada municipio en las cabeceras municipales. Para 1970 la población casi se duplica en los municipios de Tomatlán y La Huerta, aunque disminuye en Cihuatlán un 15 %, Purificación y Casimiro Castillo aumentan igualmente su población, y Cuautitlán aumenta significativamente la misma hasta siete veces la que contaba en 1950.

**Imagen 2:** Distribución de la población en la zona costera al 2010

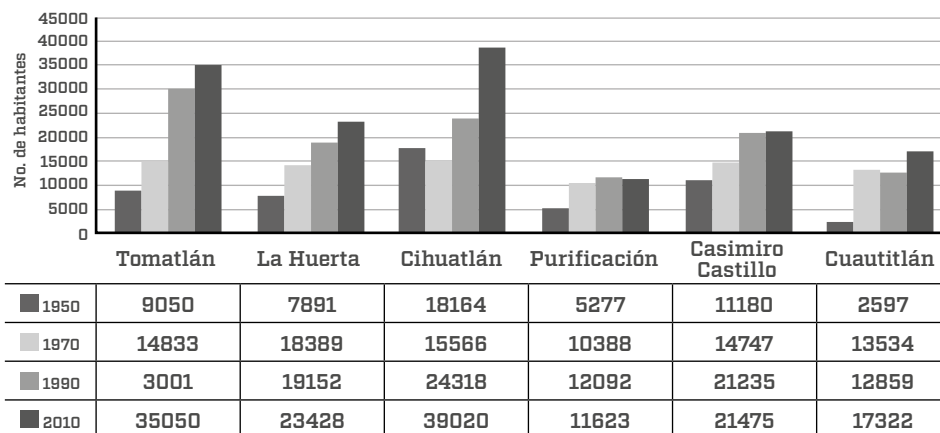


**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos vectoriales y censo de 2010 de INEGI.

En 1990, Tomatlán aumenta su población más del 50 %, mientras que La Huerta y Cihuatlán aumentan en un 25 % y 35 % respectivamente. Purificación y Casimiro Castillo igualmente aumentan su población, sin embargo,

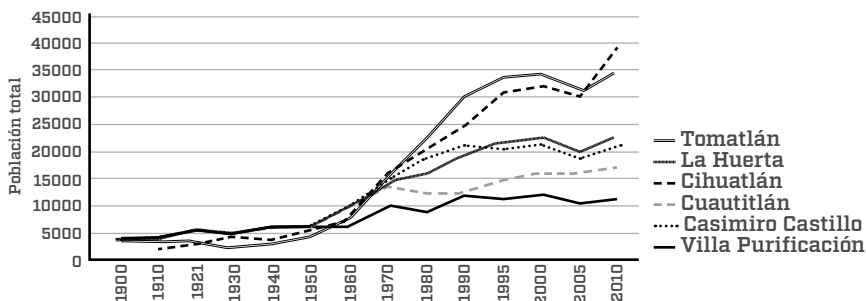
disminuye un 5 % en Cuautitlán. Para 2010 la población en Tomatlán aumentó en un 17 %, La Huerta en un 22 % y Cihuatlán en un 40 %, Purificación disminuye su población en un 4 %, mientras que Cuautitlán aumenta en un 34 % (véase gráfica 3). La densidad de población en los años cincuenta era de cinco habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que para 2010 ascendía a 15. El dato no resulta significativo si se compara con la región Centro, que al 2010 contaba con 854 hab./km<sup>2</sup> (véase imagen 2).

**Gráfica 3:** Población por municipio



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Censo General de Población y Vivienda 1950, 1970, 1990 y 2010 de INEGI.

**Gráfica 4:** Evolución de la población 1900-2010



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Censos y Conteos de Población y Vivienda del INEGI, 1900 a 2010.

En cuanto a la evolución de la población, en el Gráfica 4 se muestra la tendencia de crecimiento poblacional de los seis municipios que integran la Costa Sur del Estado de Jalisco, señalados para este estudio. En el mismo se puede percibir, cómo de 1900 a 1950 la población permaneció con una relativa estabilidad y a partir de la década de los sesenta, el crecimiento de la población se disparó, principalmente en los municipios de Tomatlán y Cihuatlán. El resto de los municipios despuntan su crecimiento en las tres primeras décadas, mostrando una relativa estabilidad a partir de la década de los ochenta.

De acuerdo a los censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), solo los municipios de Villa Purificación y Tomatlán, registraron dato de población censal desde 1900 a la fecha; mientras que Cihuatlán, aparece con registros censales municipales a partir de 1910, en tanto que La Huerta, Casimiro Castillo y Cuautitlán, aparecen censados como municipios a partir de 1950.

Los primeros habitantes que llegaron a la costa en esta emergencia poblacional, según Tello (2012), por lo general, eran contratados para trabajar en tierras ya colonizadas, como las haciendas de Cuitzmala y Apazulco ubicadas en el litoral costero de la Huerta (Tello, 2012, p. 42). Hubo quienes, atraídos por la oportunidad que representaba invertir en zona de playa, o por la ambición y poder sobre los territorios, se convirtieron en caciques, uno de ellos, Rodolfo Paz Vizcaíno, mismo que se nombra como Ricardo Guerra Victoria, alias «El Amarillo», en la novela de Agustín Yáñez «La Tierra Pródiga»; dueño de gran parte de las tierras en la Bahía de Tenacatita. Otros más se aventuraron a invertir en el litoral costero, en la literatura se mencionan nombres como Guillermo Gorgollo y Ricardo Ludlow, que tuvieron que talar la selva para sembrar los primeros cultivos (Tello, 2012); así como Teodoro González de León, quien realizó los primeros planos para la ciudad de Barra de Navidad (Tello, 2010 y 2014).

Las acciones antes mencionadas, tales como el reparto agrario, la infraestructura carretera, los programas implementados, así como el ofrecimiento de incentivos a efecto de poblar la costa, prepararon las condiciones para que esta se constituyera a la postre en un territorio con vocación predominantemente de uso turístico, lo que atrajo a diversos inversionistas y ha motivado fuertes cambios en el uso de suelo y ocasionado conflictos con los ejidatarios que defienden sus territorios, lo cual será abordado a continuación.

## Cambios en la geografía costera de 1970 a 2017

Durante las décadas de la segunda mitad del siglo xx, se desencadenó una serie de acontecimientos, tales como: conflictos por la tierra, desplazamientos de población, decretos de zonas de protección, cambios en el uso de suelo, pérdidas en la cobertura vegetal, así como contaminación y pérdida de diversas especies que vieron destruido su hábitat (Nené *et al.*, 2017; Tetreault, 2007; Ávila y Luna, 2013; Dachary y Arnaiz, 2004; Castillo *et al.*, 2009; Gerritsen, Lomelí y Ortiz, 2005; Tello, 2012, 2014; Ramírez, 2015; Castillo, 2010; Cobián, 2012; Yáñez, 1996), además de otras acciones que con el propósito de desarrollar la costa se han implementado, lo cual se ampliará enseguida.

La construcción de la carretera costera planeada desde los años 50 para quedar convertida en la carretera federal 200 (Manzanillo-Melaque-Puerto Vallarta, constituyó el siguiente paso para conectar a Guadalajara, Manzanillo y Tepic, ya que esta bordea el litoral costero a lo largo de aproximadamente 300 kilómetros. Fue inaugurada y puesta en funciones en 1972. Este proceso se llevó a cabo por los gobiernos Federal y Estatal a efecto de integrar la región costera de Jalisco a la dinámica nacional. Barra de Navidad se constituyó en un referente importante para la conexión del interior del Estado hacia el Pacífico (Tello, 2014).

Con la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, los ejidatarios y comuneros pudieron parcelar y privatizar sus tierras, como una medida del gobierno para «incentivar» el mercado de tierras y estimular las inversiones (Marín, 2015, p. 18). A partir de entonces, los núcleos agrarios pudieron cambiar la tenencia de la tierra, pasando de régimen ejidal a propiedad privada. Esta actividad se concretó en 1994 cuando surge el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), que regularizó la posesión de la tierra a los ejidatarios.

La puesta en marcha del PROCEDE propició una ola privatizadora que trajo como consecuencia despojos, ventas fraudulentas y cierres de caminos, sobre todo en pequeñas comunidades, que vieron reducidas sus vías de comunicación y acceso a servicios; ello puede leerse en la prensa desde entonces (Castillo, 2010; Cobián, 2012; Ávila, 2013; entre otros), ocasionando diversos conflictos, ejemplo de ello son Chalacatepec, donde la empresa Rasaland pretende construir un complejo turístico y ha enfrentado demandas legales y

amparos por parte del ejido José María Morelos por la posesión de la tierra; y Tenacatita, donde la empresa Rodenas se ha enfrentado con ejidatarios de El Rebalse de Apazulco, e incluso los mismos ejidatarios fueron desalojados de la zona de playa en agosto de 2010 (Público, 2010).

**Imagen 3:** Sitios Ramsar y Áreas Naturales Protegidas en la costa sur jalisciense



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos vectoriales de INEGI e información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Ante lo que se avecinaba a partir de la degradación de los recursos en la costa jalisciense, hubo empresarios como James Goldsmith que pugnaron por su preservación, por lo que siendo dueño de 800 hectáreas de litoral costero y 9 mil de montaña en los alrededores de Cuixmala, al sur de Careyes, las cuales adquiere en 1987 (Tello, 2012, p. 170), promueve la creación de la



Reserva de la Biósfera Chamela-Cuixmala,<sup>8</sup> la cual fue decretada como zona de protección en 1993, en decreto de fecha 30 de diciembre de ese año en el Diario Oficial de la Federación, con una extensión de 13 mil 142 hectáreas.

A partir de lo anterior, hubo otras medidas gubernamentales orientadas a proteger a las especies vegetales y animales, por lo que se crean mecanismos de protección a los humedales costeros, decretándolos como sitios Ramsar. En la costa jalisciense existen ocho bordeando el litoral, como son: la laguna Barra de Navidad, en el municipio de Cihuatlán; el estero La Manzanilla y la Reserva de la Biósfera Chamela Cuixmala, del municipio de La Huerta; laguna Chalacatepec, laguna Xola-Paramán, estero Majahuas, estero El Chorro y sistema lagunar estuario Agua Dulce-El Ermitaño en Tomatlán (véase imagen 3).

Un elemento que ha sufrido cambios importantes desde los años 70 es la cobertura vegetal costera, para efectos del trabajo que aquí se presenta, entiéndase por cobertura, aquellos cuerpos naturales o artificiales que cubren la superficie del suelo, que pueden originarse de ambientes naturales como resultado de la evolución ecológica tales como bosques, lagunas, etc.; o bien a partir de ambientes artificiales creados y mantenidos por el hombre como agricultura, asentamientos humanos, entre otros (Bringas, 2015).

Para la elaboración de las coberturas de suelo de los setenta a 2017, se usó las categorías planteadas por Cetenal que contemplaban siete categorías: agrícola, pecuario, forestal, asociaciones especiales de vegetación, desprovisto de vegetación, cuerpos de agua y asentamientos humanos, con sus respectivas subcategorías, como se muestra en la tabla 2. A partir de ello se decidió usar la categoría agrupada, quedando siete categorías, ello con el fin de optimizar el trabajo de digitalización y mostrar de forma más clara los cambios del suelo en razón de la escala a nivel regional que se trabajaría.

---

<sup>8</sup> Según la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), las Áreas Naturales Protegidas son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas.

**Tabla 2:** Categorías de uso de suelo de Cetenal, 1974 a 1977

Categorías (Cetenal)		Categoría agrupada
Agrícola		
Agricultura de temporal		
Agricultura de riego permanente		Agrícola
Agricultura de riego nómada		
Pecuario		
Pastizal natural		
Pastizal cultivado		Pecuario
Pastizal inducido		
Forestal		
Bosque natural	Álamo	
Bosque artificial	Sauce	
Bosque de galería	Eucalipto	
Bosque caducifolio	Casuarina	
Pino	Paraíso	
Oyamel	Cedro Rojo	Forestal
Enebro	Primavera	
Cedro blanco	Pirul	
Encino	Selva alta	
Aile	Selva mediana	
Liquidámbar	Selva baja	
Asociaciones especiales de vegetación		
Palmar	Matorral subinermes	
Manglar	Vegetación secundaria	
Popal	Vegetación halófila	
Tular	Vegetación de dunas costeras	
Cardonal		
Izotal	Vegetación de desiertos arenosos	Asociaciones especiales de vegetación
Nopalera	Vegetación de páramos de altura	
Sabana	Crasi-rosulifolios espinosos	
Chaparral	Mezquital	
Matorral espinoso	Encinar tropical	
Matorral inerme	Vegetación de galería	
Desprovisto de vegetación		

Categorías [Cetenal]		Categoría agrupada
Áreas en proceso de desmonte	Dunas costeras	
Erosión eólica fuerte	Desiertos arenosos	
Erosión hídrica moderada	Salinas	Desprovisto de vegetación
Eriales	Escoria	
Cuerpos de agua		
Permanente	Estacional	Cuerpos de agua
Asentamientos humanos		Asentamientos humanos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de cartas de uso de suelo, Cetenal, años 1974 a 1977.

Al proceder al análisis de los usos de suelo en los años 1977 y 2017, se pudo observar la disminución en la cobertura vegetal sobre todo en línea de costa y el avance de las áreas para uso agrícola. En Tomatlán las zonas agrícolas avanzaron en un 40 %, principalmente hacia la zona de costa y aparece la presa Cajón de Peñas en el centro del municipio, construida y terminada hacia finales de la década de los años setenta. En La Huerta se observa sobre línea de costa la disminución de la parte forestal, conservando solo la reserva de la biósfera Chamela Cuixmala, lo que evidencia la preparación que se ha hecho del terreno para su uso en el ramo turístico, el uso agrícola se observa principalmente en los alrededores de la cabecera municipal. Cihuatlán por otro lado, aumenta la parte de asentamientos humanos significativamente en la zona costera. Los municipios de Purificación, Casimiro Castillo y Cuauhtlán, aumentan sobre todo en el uso pecuario.

Las cifras en torno a la pérdida o ganancia en cada categoría de cobertura de suelo en la Costa Sur Jalisciense, para la década de los setenta, muestran una cobertura predominantemente de uso forestal (bosques y selvas) con un 81.57 % del territorio (7 851.89 km<sup>2</sup>). Denotando, todavía en esa década, la poca incursión de la actividad humana, puesto que el uso agrícola se reducía solo al 7.7 % (746.59 km<sup>2</sup>), mientras que el uso pecuario ocupaba el tercer lugar con el 6.22 % (598.58 km<sup>2</sup>), las asociaciones especiales de vegetación (manglares, nopaleras, palmales, matorrales, etc.), comprendían un 3.6 % del territorio (355 km<sup>2</sup>). La ocupación humana se reducía a 15.6 kilómetros del territorio que comprende la región costa sur con pocas localidades dispersas, principalmente hacia el interior del territorio (véase tabla 3).

**Tabla 3:** Coberturas de uso de suelo total de la Costa Sur 1977

Nombre	Superficie en km <sup>2</sup>	% Porcentaje
Agrícola	746.59	7.76
Pecuario	598.58	6.22
Forestal	7851.89	81.57
Asociaciones especiales de vegetación	355.43	3.69
Desprovisto de vegetación	12.53	0.13
Asentamiento humano	15.63	0.16
Cuerpo de agua	45.77	0.48
Total	9 626.42	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir de cartas de uso de suelo, Cetenal, años 1974 a 1977.

En tanto en la región, para 2017, según muestran los resultados, el uso forestal pasó de 81.5 % en la década de los setenta, a 64.4 %, esto es 6 mil 204.57 km<sup>2</sup> de superficie; mientras que el uso agrícola aumentó a poco más del doble con 16.55 % (1 592.84 km<sup>2</sup>), avanzando esta sobre la cobertura vegetal a nivel de costa, principalmente al norte de la región, en los municipios de La Huerta y Tomatlán. En cuanto al uso pecuario, este aumentó a 8.34 % (803.23 km<sup>2</sup>), esto se puede observar en mayor medida en Villa Purificación y hacia el poniente de La Huerta.

Respecto al uso de asociaciones especiales de vegetación, estas ganaron terreno, a la parte forestal, al punto de casi triplicar su cobertura (917.47 km<sup>2</sup>), haciendo evidente el desmonte y tala de bosques y selvas, sobre todo hacia la zona de costa de La Huerta y Tomatlán, que son los lugares donde se proyectan grandes complejos turísticos, como el caso de Chalacatepec, Los asentamientos humanos igualmente fueron ganando terreno, al aumentar de 15.6 % en los años 70 a 28.38 en 2017<sup>9</sup> (véase tabla 4).

<sup>9</sup> Cabe hacer notar que las cifras mostradas en las tablas de resultados de coberturas, en cuanto a la categoría de asentamientos humanos, solo contemplan aquellas que se pudieron digitalizar como polígonos, esto es, poblaciones que ya muestran características de zonas urbanas, no así las localidades rurales dispersas que cuentan con poca población y que se muestran en forma de puntos.

**Tabla 4:** Coberturas de uso de suelo total de la Costa Sur 2017

Nombre	Superficie en km <sup>2</sup>	% Porcentaje
Agrícola	1592.84	16.55
Pecuario	803.23	8.34
Forestal	6204.57	64.45
Asociaciones especiales de vegetación	917.47	9.53
Desprovisto de vegetación	12.23	0.13
Asentamiento humano	28.38	0.29
Cuerpo de agua	67.7	0.7
Total	9626.42	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir del procesamiento digital de imágenes de satélite 2017.

Como se puede observar en la tabla 5, la parte agrícola ganó terreno al aumentar 846.24 kilómetros cuadrados su cobertura en la región de la costa sur, así también el uso pecuario, aumentó 204.66 kilómetros cuadrados, avanzando sobre la cobertura de uso forestal, esta última mostrando cifras negativas ya que las cifras indican una pérdida de mil 647.32 kilómetros cuadrados de su territorio, esto significa que la región perdió un 17.11 % de su superficie que contemplaba entre especies de selva y bosque, en el periodo de los años setenta a 2017 (véase tabla 5).

**Tabla 5:** Pérdidas y ganancias en coberturas de suelo

Cobertura	Agrícola	Pecuario	Forestal	Asociaciones especiales de vegetación	Desprovisto de vegetación	Asentamiento humano	Cuerpo de agua
	746.59	598.58	7851.89	355.43	12.53	15.63	45.77
	1592.84	803.23	6204.57	917.47	12.23	28.38	67.70
Pérdida/Ganancia 1977-2017	846.24	204.66	-1647.32	562.04	-0.30	12.75	21.93

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Cartas de uso de suelo, Cetenal, años 1974 a 1977 e imágenes de satélite 2017.

Para concluir, cabe hacer notar que la ubicación del territorio costero resulta atractivo para inversionistas que con la complacencia gubernamental han seguido avanzando sobre la cobertura vegetal, mientras los ejidatarios se amparan luchando por el pago justo de sus tierras, ello ha provocado que desarrollos turísticos como el denominado «Nuevo Cancún» en Chalacatepec, o Tenacatita, permanezcan estancados a la fecha por los conflictos generados entre los actores involucrados (Castillo, 2010 y 2016; Cobián, 2012; Proceso, 2016; Canal 44, 2017).

El conflicto implica un compromiso que no todos están dispuestos a asumir, y no siempre los resultados del mismo manejan un desarrollo integral, con consensos y acuerdos, si se apoya a las minorías y se protegen los recursos naturales se pueden tener consecuencias negativas para el turismo, que significa una fuente importante de ingresos dadas las características de la zona, mientras que si se intervienen los bosques y se desaparece la cobertura vegetal en complacencia con los desarrollos turísticos, se puede ocasionar pérdida de la biodiversidad y de ejemplares endémicos importantes para la vida. Sin embargo, la geografía costera sigue cambiando, cada vez se pierden más hectáreas de bosque y manglares en aras de un desarrollo económico al cual se quiere insertar a la costa, pero sin tomar en cuenta a las minorías, puesto que los complejos turísticos proyectados se orientan principalmente al turismo internacional por los costos que implica el acceso a los mismos.

## Bibliografía

- Ávila García, Patricia y Luna Sánchez, Eduardo (2013). Del Ecologismo de los ricos al ecologismo de los pobres. En *Revista Mexicana de Sociología* 75, Núm. 1 (enero-marzo, 2013). México.
- Boehm de Lameiras, Brigitte (2009) «El enfoque regional y los estudios regionales en México: geografía, historia y antropología», En *Historia Ecológica de la Ciénega de Chapala*. El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara pp. 17-40.
- Bringas-Rábago, Nora Leticia (2002), Baja California and California's merging tourist corridors: The influence of mexican government policies. *Journal of Environment & Development*. Vol. 11, No. 3, September, 2002.

- Cartas de uso de suelo de Cetenal, claves f13c88, f13c89, f13d81, f13d82, e13a18, e13a19, e13b11, e13b12, e13a29, e13b21, e13b22, e13b23, e13a39, e13b31, e13b32, e13b33, e13b41 y e13b42, Escala 1: 50,000. Años 1974 a 1977.
- Castillo, Alicia; Godínez, Carmen; Schroeder, Natalia; Galicia, Claudia; Pujadas-Botey, Anna; Martínez Hernández, Lucía (2009). El bosque tropical seco en riesgo: conflictos entre uso agropecuario, desarrollo turístico y provisión de servicios ecosistémicos en la costa de Jalisco, México. *Revista Interciencia (digital)*, vol. 34, núm. 12, Asociación Interciencia, Caracas Venezuela.
- Dachary, Alfredo Cesar y Arnaiz Burne, Stella Maris (2004). *Desarrollo y Turismo en la Costa de Jalisco*. Centro Universitario de la Costa. Universidad de Guadalajara. Puerto Vallarta, Jalisco.
- Eufracio Jaramillo, Jorge Federico (2011). *Las trazas del poder regional: del Barraganismo al Barzonismo en la Costa Sur de Jalisco (1943-2009)*. El Colegio de Jalisco. Zapopan, Jalisco.
- Gerritsen, Peter R.W., Lomelí Jiménez, Alma, Ortiz Arrona, Claudia (2005). Urbanización y problemática socioambiental en la costa sur de Jalisco, México. Una aproximación. En *Revista Región y Sociedad*, Vol. xvii. No. 33. El Colegio de Sonora.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1985-1988). *Programa de Desarrollo Rural Integral de la Región Costa del Estado de Jalisco*.
- Marín Guardado, Gustavo (coord.) (2015). Sin tierras no hay paraíso: Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México. En *Pasos, revista de turismo y patrimonio cultural*. No. 15. El Sauzal, Tenerife, España.
- Martínez Barragán Hirineo (2003). De la municipalización a la remunicipalización en Jalisco. En *Cuadernos de Geografía, Geocalli*. Año 4, No. 7. Departamento de Geografía y Ordenación Territorial. Universidad de Guadalajara.
- Martínez Barragán, Hirineo y Quiñones Aguirre, Myrna Matilde (2013). La cartografía de la Reforma Agraria en la época temprana: Jalisco, 1918-1922. En *Historias locales en tiempos globales*, Irma Beatriz García Rojas (coord.). Plaza y Valdés, Editores. México.
- Nené P. A. J., Gaspar G., Mendoza M. E. y Silva B. F. de A. (2017). Cambio de cobertura y uso de suelo en cuencas tropicales costeras del Pacífico

- central mexicano. *Revista Investigaciones Geográficas (digital)*. Instituto de Geografía UNAM, No. 94, diciembre de 2017. México.
- Ramírez Corona, Aura Helena (2015). Caciquismo y resistencia: El caso de la disputa por el territorio costero del El Rebalsito de Apazulco, en el litoral de Jalisco. En «*Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*». Marín Guardado, Gustavo (coordinador). Pasos, Revista de turismo y patrimonio cultural. No. 15. El Sauzal, Tenerife, España.
- Secretaría de Obras Públicas. Septiembre de 1964. *Carretera Guadalajara-Barra de Navidad*.
- Tello Díaz, Carlos, (2012). *La Transformación del paisaje, colonización, desarrollo y conservación de la Costalegre de Jalisco, en la región de Cuixmala y Careyes (1943-1993)*. México: UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y El Caribe: El Colegio de Jalisco.
- Tello Díaz, Carlos (2014). *Los señores de la costa, historias de poder en Careyes y Cuixmala*. Editorial Grijalbo. México.
- Tello Díaz, Carlos (2014). La colonización de la costa de Jalisco: 1953-1959. En *Revista Relaciones (Digital), Estudios de historia y sociedad*, vol. XXXV. Núm. 140, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- Tetreault, Darcy Victor (2007). *Los proyectos de abajo para superar la pobreza y la degradación ambiental en dos comunidades del México rural: Ayotitlán y La Ciénega, Jalisco*. Tesis doctoral. Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara.
- Yáñez, Agustín (1996). *La tierra pródiga*. Fondo de Cultura Económica. México.

### **Recursos web**

- Ávila, Mario (5 de octubre de 2013). *Cuahtémoc Peña Cortés: el desfaldo a pensiones llegaría a 2 mil millones*. Conciencia Pública. Recuperado de <<http://concienciapublica.com.mx/rumbo-al-2012/jalisco/cuahtemoc-pena-cortes-el-desfalco-a-pensiones-llegaria-a-2-mil-millones/>>.
- Castillo, Agustín del (5 de agosto de 2010) *Policías detienen a 20 vecinos de Tenacatita*. Periódico Público. Recuperado de <<https://cronicadesociales.org/2010/08/05/policias-detienen-a-20-vecinos-de-tenacatita/#more-32408>>.



- Castillo, Agustín del (14 de junio de 2016). *Cambio de trazo «privatiza» 9 km de carretera costera*. Milenio. Recuperado de <[http://www.milenio.com/región/Cambio-trazo-privatiza-carretera-costera\\_0\\_755924425.html?print=1](http://www.milenio.com/región/Cambio-trazo-privatiza-carretera-costera_0_755924425.html?print=1)>.
- Castillo, Agustín del (15 de febrero de 2010). *Tierra del «nuevo Cancún» la compró la SRA para ejidos*. Recuperado de <<https://cronicadesociales.org/2010/02/15/tierra-del-%E2%80%9Cnuevo-cancun%E2%80%9D-la-compro-la-sra-para-ejidos/>>.
- Cobián, Felipe (21 de abril de 2012). *Revés al golpeador de Tenacatita*. Recuperado de Proceso. <<http://www.proceso.com.mx/305008/revés-al-golpeador-de-tenacatita>>.
- Doñán, Juan José, (2011). *José Rogelio Álvarez (1922-2011)*. En Revista Proceso Edición Jalisco (en línea). Recuperado de <<http://www.proceso.com.mx/?p=268239>>. Consultada el 8 de septiembre de 2017.
- ESRI (2013). *Combinaciones de bandas de Landsat 8*. Consultado en marzo 2017. Recuperado de <<https://blogs.esri.com/esri/arcgis/2013/07/24/band-combinations-for-landsat-8/>>.
- Pérez Vega, Ignacio (30 de agosto de 2017). *Ejidatarios de Tomatlán van a bloquear la carretera Puerto Vallarta-Manzanillo; no quieren ser despojados de sus tierras*. Canal 44. U. de G. TV, Recuperado de <<http://udgtv.com/noticias/especial-chalacatepec-la-lucha-la-defensa-del-territorio/>>.
- Sainz, Christopher (27 de agosto de 2016). *La Fuerza Única en acción... contra ejidatarios*. Revisa Proceso.com. Recuperado de <<http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=413989>>.
- Warman, Arturo (2001). *La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*. Economic and Social Development Department. FAO. <Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>>.

# La planeación territorial en el municipio de Zapotlanejo, Jalisco. Entre los intereses locales y regionales<sup>1</sup>

Joel Salvador Flores Nieto<sup>2</sup>

María Evangelina Salinas Escobar<sup>3</sup>

## Un municipio periférico

Zapotlanejo es un municipio del estado de Jalisco que en 2015 albergaba poco más de 68 mil personas de acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal de ese año (INEGI, 2016). El municipio diez años atrás (2005) tenía el lugar dieciséis por su número de habitantes y el sexto por su Índice de Desarrollo Municipal<sup>4</sup> entre los 125 municipios del estado; lo que da cuenta del nivel de desarrollo alcanzado por Zapotlanejo en el contexto estatal y

---

<sup>1</sup> Este artículo, contiene información incluida en un capítulo de la tesis para obtener el título de licenciado en Geografía. La reserva urbana en el municipio de Zapotlanejo, Jalisco, 1990-2015. Análisis de su aptitud territorial desde la perspectiva del ordenamiento territorial.

<sup>2</sup> Licenciado en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Se desempeñó en la Sedatu de 2013-2017 como Enlace del Programa Hábitat. Actualmente labora en el INEGI como subjefe de Cartografía Catastral en el proyecto Base Cartográfica Única del Entorno Urbano. Diplomado en Desarrollo Regional 2017 UNAM-Sedatu. Correo: <joels.flores@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Licenciada en Geografía y Maestra en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesora-Investigadora Titular adscrita al Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, CUCSH, U de G. Su línea de investigación son los procesos territoriales con interés particular en los procesos humanos y el papel de la población en la organización del territorio; la dinámica poblacional y las migraciones internas e internacionales. Cuenta con reconocimiento de perfil Promep. Correo: <me\_salinas@yahoo.com.mx>.

<sup>4</sup> De acuerdo a los resultados obtenidos por Flamant, Martínez y Camacho (2007) en el proyecto desarrollado con apoyo del Fondo de Investigación y Desarrollo Segob-Conacyt.

nacional, así mismo muestra la situación y el dinamismo que tiene en lo económico, institucional y ambiental (Flamant, Martínez y Camacho, 2007).

Localizado en la región centro del estado de Jalisco, en el extremo oriente del Área Metropolitana de Guadalajara; el municipio históricamente ha mantenido vínculos estrechos con la capital tapatía, particularmente a partir de 1720, cuando se terminó de construir el puente grande sobre el río Santiago por el paso de Toloatlán, infraestructura construida a instancia del cura de Zapotlanejo, D. Juan de Viruete [*sic*] (Luis Pérez Verdía, citado en Carlos, 1997); «el impacto que tuvo este puente en toda la región fue notable tanto en el comercio como en la población la cual se incrementó» en forma más constante a partir de ello (Rentería y Salinas, 2016, p. 10).

La base de la actividad económica municipal ha estado sustentada a lo largo del tiempo en las actividades agropecuarias, beneficiadas no solo por la riqueza del suelo y la disponibilidad de agua (sobre todo décadas atrás), también por la peculiaridad del clima que permitía y permite diversos cultivos, entre ellos maíz, trigo, alfalfa, como el desarrollo de la ganadería (Carlos, 1997; Rentería y Salinas, 2016). Hasta 1970 la mayoría de la población económicamente activa se dedicaba a las actividades primarias. La diversificación de la actividad económica municipal inició en la cabecera municipal en los años setenta, con el desarrollo de la manufactura de ropa (Cota, 2004), actividad que alcanzó relevancia en las décadas siguientes. En la actualidad, Zapotlanejo tiene un alto porcentaje de ingresos propios derivado de la industria manufacturera del vestir y la venta y distribución del producto en la cabecera municipal. En la localidad se encuentran más de 2000 tiendas y 250 fábricas de la rama, en su gran mayoría corresponden a microempresas (95 %), se estima que la producción mensual de prendas de vestir supera las 300 000 unidades (Gobierno de Zapotlanejo, 2016). No obstante, la actividad se expande en áreas aledañas a la ciudad de Zapotlanejo, donde se ubican pequeños talleres de confección de ropa. La actividad agropecuaria que destaca es la producción de forrajes, la producción lechera y la elaboración de productos lácteos, principalmente en el área de la localidad de Santa Fe, donde tiene una larga tradición (Gobierno de Zapotlanejo, 2016).

Durante el siglo xx el municipio experimentó tasas de crecimiento medio anual (TCMA) superiores a las del Estado (del 50 al 260 %). A partir de 1995 la TCMA disminuyó, pero se mantuvo por arriba de la estatal. Ello no afectó el aumento poblacional, Zapotlanejo pasó de ocupar el lugar número

veinte en 1990 al quince en 2015. En este periodo se presentaron algunas iniciativas de vínculo con el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) en términos de planeación. Estas se concretaron hasta el año 2015 con la inclusión del municipio al Área Metropolitana de Guadalajara<sup>5</sup> (Decreto 25400, 2015) y la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) en 2016.

## Bases legales de la planeación en Jalisco

El soporte de la planeación territorial en Jalisco, como sucede a nivel nacional, se encuentra en diversos instrumentos que pretenden incidir directamente en los usos de suelo y la organización funcional del territorio. La unidad básica de la división territorial en México es el municipio. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción v, otorga a este nivel de gobierno la facultad de autorizar, vigilar y controlar la utilización del suelo, así como la elaboración de programas de ordenamiento ecológico y planes y programas de desarrollo urbano.

Estas facultades son reguladas por ordenamientos federales: la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTYDU) y, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); así como, los instrumentos correspondientes a nivel estatal, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM), Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ) y la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEPA).

La LPEJM establece «las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de Jalisco» (Artículo 2, fracción II). El proceso de planeación del desarrollo estatal considera la realización de diversos instrumentos<sup>6</sup> de política económica y organización

---

<sup>5</sup> La incorporación oficial del municipio de Zapotlanejo al AMG ocurrió a partir de agosto de 2015 (Decreto 25400, 2015), quedando conformada por 9 entidades, Guadalajara municipio central; Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá de la primera corona de urbanización; El Salto, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos de la segunda corona de urbanización y Zapotlanejo.

<sup>6</sup> Planes Estatales, Regionales y Municipales de Desarrollo, los cuales deberán estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo; programas sectoriales, institucionales y

que inciden de forma indirecta en los usos y destinos del suelo. En este sentido, los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobierno son una herramienta de gestión gubernamental que identifica el rumbo que se tomará para el desarrollo de los territorios en toda su complejidad.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano indica «las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país» (Artículo 1, fracción II). El artículo 23 apunta que la planeación en la materia que compete a esta ley se llevará a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a través de los siguientes instrumentos:

- La estrategia nacional de ordenamiento territorial.
- Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano.
- Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones.
- Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano.
- Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano tales como Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

En el párrafo cuarto de este artículo se indica que «los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial». No obstante, en ocasiones se ha encontrado que no existen instrumentos a los que tengan que sujetarse los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población, debido a que no se han elaborado, lo cual no permite la articulación integral de planeación del territorio.

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Jalisco fue abrogada en 2008 por el Código Urbano. Los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano que establece este ordenamiento se agrupan en tres rubros:

---

especiales; programas operativos anuales, leyes de ingresos de los Estados y Municipios, Convenios de coordinación Federación-Estado y Estado-Municipios y, acuerdos o Convenios de concertación con los sectores social y privado.

El primero se denomina Programas de Desarrollo Urbano, entre los cuales se encuentran, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Metropolitano; el segundo, corresponde a planes de referencia: Planes Regionales de Integración Urbana, Ordenamiento Ecológico Regional del Estado y Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano, y por último, los Planes Básicos de Desarrollo Urbano como son Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población y Planes Parciales de Desarrollo Urbano. Cabe destacar que el artículo 83 también apunta sobre la congruencia que deben guardar estos instrumentos entre sí.

La LEEPA menciona dos instrumentos relacionados con el ordenamiento ecológico, regional del estado y local correspondiente a los municipios, sin embargo, existe otra modalidad de ordenamiento ecológico regional contemplada en la legislación federal, la cual puede ser aplicada en dos o más municipios, en la actualidad ya existen instrumentos aprobados de este tipo en el estado.

En este contexto, se aplican políticas de ordenamiento en el mismo territorio, pero desde dos sectores, territorial-urbano y ecológico. Esto puede dar origen a conflictos de intereses al no aplicarse una estrategia integral que combine dichas visiones. Se han hecho esfuerzos por integrarlos a través de la Agenda de Transversalidad, de donde derivó, el documento Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, impulsado por las siguientes instancias: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), este constituyó un avance para el nivel local, no obstante, no permeó en los otros niveles y no llevó a la unificación de criterios (SEMARNAT, INE, SEDESOL, 2005).

Lo anterior no se ha podido concretar por dos razones: primero por la falta de voluntad de las autoridades al no considerar el ordenamiento territorial como una política de estado; desde el año 2000 se ha tratado de impulsar (Sánchez y Palacio, 2004). La segunda razón se relaciona con la inexistencia de una ley que expresamente obligue a realizar esta unificación (Ley de Ordenamiento Territorial) en la que estén integradas las dos visiones, por lo tanto, esto también depende de la disposición de las autoridades en turno para hacerlo.

En este sentido, los ordenamientos federales y estatales consideran la vinculación de la planeación urbana y ecológica en su contenido, específicamente, la LGEEPA en el artículo 23, la LGAHOTYDU en el artículo 45 y, en la LEEPA en el artículo 23. El Código Urbano considera como un instrumento de referencia el Ordenamiento Ecológico en el 78; el 83 indica que la planeación urbana deberá ser congruente con la ecológica, sin embargo, en ocasiones esto no se lleva a cabo porque alguno de los dos instrumentos no se ha elaborado o porque solo se citan los planes o programas, pero en la realidad no se cumple con dicha disposición. Esta articulación ha sido expresamente reconocida por autoridades a través de la elaboración de guías metodológicas (Gobierno Federal, 2010, p. 5) sin embargo, en la práctica esto no es suficiente.

Para evitar estas dificultades, Rodríguez, Saavedra y Suárez proponen la creación de un Código de Ordenamiento Territorial, en el cual se plantea incluir varios libros en los que se profundice en temas relacionados, planificación económica, regulación de las ciudades y sus áreas de influencia, protección al medio ambiente, aspectos metodológicos y normativos «para que las piezas del rompecabezas embonen adecuadamente» (2009, p. 184).

## La planeación territorial en Zapotlanejo

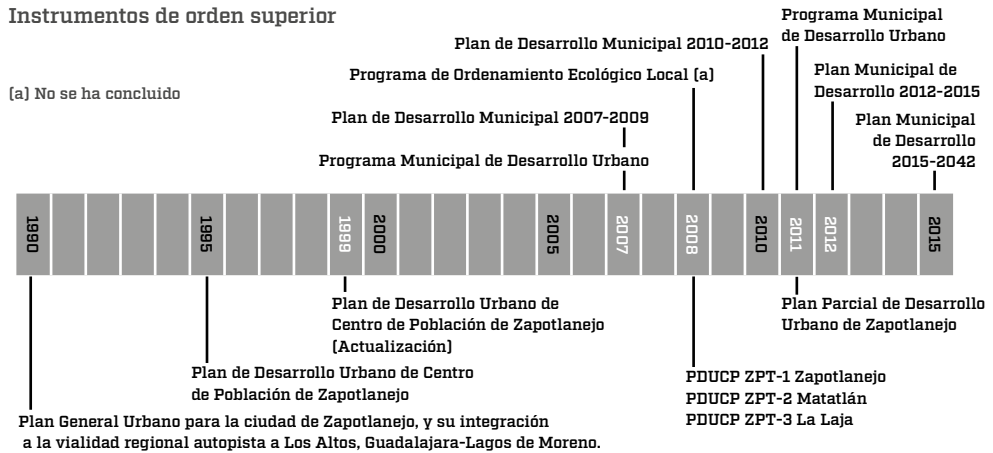
A partir de la última década del siglo pasado se identifica cierta continuidad en la elaboración de documentos de planeación en Zapotlanejo.<sup>7</sup> Hasta la actualidad se elaboraron diez instrumentos de planeación territorial (imagen 1), nueve de ellos están relacionados con el ámbito urbano y uno con el ecológico; no obstante, este último, si bien comenzó a elaborarse en 2008, no se ha concluido.

---

<sup>7</sup> Los procesos de planeación sistemáticos en el país iniciaron a principios de la década de los años ochenta, con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación, que derivó en la realización de los primeros planes municipales de planeación urbana para los más de 2 400 municipios en México.

**Imagen 1:** Instrumentos de planeación económica y territorial del municipio de Zapotlanejo, 1990-2015 según nivel de aplicación

**Instrumentos de orden superior**



**Instrumentos de orden inferior**

[a] No se ha concluido.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de investigación documental en las dependencias municipales y estatales relacionadas con el desarrollo urbano, el medio ambiente y ecología.

El documento de planeación de mayor antigüedad del que se tiene conocimiento en el municipio, es el *Plan General Urbano para la Ciudad de Zapotlanejo, y su integración a la vialidad regional autopista a Los Altos, Guadalajara-Lagos de Moreno*, elaborado en el año 1990.<sup>8</sup> Los instrumentos de planeación en sus distintos ámbitos de competencia publicados en fechas más recientes provienen de 2011, más de un lustro después no se han actualizado alguno de ellos (tabla 1). En los siguientes apartados se presentan los instrumentos de planeación del municipio de Zapotlanejo organizados según su ámbito de aplicación municipal o intramunicipal.

<sup>8</sup> No se encontró registro de este en las dependencias de desarrollo urbano, archivos históricos estatales y municipales y periódico oficial del Estado de Jalisco. Se sabe de su existencia porque fue citado en el documento técnico del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Zapotlanejo en 1995.



**Tabla 1:** Instrumentos de planeación territorial del municipio de Zapotlanejo, 1990-2017

No.	INSTRUMENTO	JERARQUÍA**	FECHA DE PUBLICACIÓN	PUBLICADO EN
1	Plan General Urbano para la Ciudad de Zapotlanejo, y su integración a la vialidad regional autopista a Los Altos, Guadalajara-Lagos de Moreno	Inferior	1990	*
2	Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población.	Inferior	1995	*
3	Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población (Actualización).	Inferior	1999 (20 de julio de 2000)	Periódico oficial El Estado de Jalisco
4	Programa Municipal de Desarrollo Urbano	Superior	10/12/2007	Gaceta Municipal
5	Plan de Desarrollo Urbano de Centro Población Distrito Urbano ZPT1 Zapotlanejo	Inferior	16/12/2008	Gaceta Municipal
6	Plan de Desarrollo Urbano de Centro Población Distrito Urbano ZPT3 La Laja	Inferior	16/12/2008	Gaceta Municipal
7	Plan de Desarrollo Urbano de Centro Población Distrito Urbano ZPT2 Matatlán	Inferior	17/12/2008	Gaceta Municipal
8	Programa de Ordenamiento Ecológico Local	Superior	En proceso	-----
9	Programa Municipal de Desarrollo Urbano (Actualización)	Superior	10/08/2011	Gaceta Municipal
10	Plan Parcial de Desarrollo Urbano	Inferior	28/08/2011	Gaceta Municipal

**Fuente:** Elaboración propia a partir de investigación documental en las dependencias municipales y estatales relacionadas con el desarrollo urbano, el medio ambiente y ecología.

\*Se revisaron los archivos del periódico oficial El Estado de Jalisco de octubre de 1989 a julio de 2000 y no se localizó decreto o publicación correspondiente a dichos planes.

\*\*El criterio para clasificar los instrumentos es su relación con el ámbito municipal, es decir, un Programa Municipal del Desarrollo Urbano será de jerarquía superior porque es un instrumento de referencia para un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población, así como para un Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

## Instrumentos de planeación territorial a nivel municipal

El *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2009* de Zapotlanejo, consideraba la realización de cuatro grandes proyectos, un Puerto Logístico de Abastos, un Parque de Diversiones<sup>9</sup> y un desarrollo habitacional para un millón de habitantes a cargo de la empresa Urbi, a realizarse en territorio de la Delegación municipal de Matatlán, al noroeste de la localidad de Zapotlanejo; así como, un parque tecnológico. La operación de estas iniciativas se reflejó en las más de once mil hectáreas de reserva urbana del Programa Municipal de Desarrollo Urbano. En este instrumento se planteó que el municipio albergara parte del crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara ya que no estaba considerado como tal en sus políticas de desarrollo urbano ni en el Plan de Desarrollo de la Región Centro (PMDUZ, 2007, p. 109).

Los cuatro proyectos mencionados se incorporaron en el *Plan de Desarrollo Municipal de la administración 2010-2012* en el apartado 19 Cartera de Proyectos, se señaló nuevamente el parque de diversiones llamado Parque Festival México, el Puerto Logístico de Abastos, el desarrollo habitacional *Valle de Santiago* y un parque científico y tecnológico denominado «Ciudad del Conocimiento» y «AgroMetrópolis» (p. 81-82).

En el periodo señalado se realizaron dos *Programas Municipales de Desarrollo Urbano*, publicados en 2007 y 2011. El primer programa comenzó a elaborarse en 2006 a petición del Gobierno del Estado, como parte de los trabajos de colaboración entre este y el municipio para la construcción de la Presa de Arcediano. Este instrumento es el más antiguo localizado a este nivel en el tema de desarrollo urbano.

Al comparar el límite municipal que se reconoce como oficial, con el correspondiente al Área Geoestadística Municipal del Marco Geoestadístico Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se encontró que no coinciden, la razón es debido a que este último es un sistema único y de carácter nacional creado por este instituto para

---

<sup>9</sup> Las características generales se pueden observar en los videos de YouTube Puerto Logístico de Abastos <<https://www.youtube.com/watch?v=KR6oQTXZI5o>> y Parque de Diversiones en Zapotlanejo, Jalisco, México <<https://www.youtube.com/watch?v=oVnb3Yzbvu0>>.

referenciar correctamente la información estadística (INEGI, 2010, p. 1), apegado en la medida de lo posible a los límites político-administrativos, ya que este los define a través de rasgos reconocibles en el territorio de acuerdo a lo siguiente:

- Físicos naturales: ríos, arroyos, barrancas y cerros, entre otros.
- Físicos culturales: avenidas, calles, andadores, vías de comunicación (carreteras, terracerías, brechas), líneas eléctricas, telefónicas y telegráficas, gasoductos, y otros.
- Visual: línea recta imaginaria que une a dos puntos fijos identificables en el terreno
- Los límites costeros siguiendo el contorno de la costa (INEGI, 2010, p. 3)

El documento técnico de este ordenamiento muestra que la totalidad del territorio municipal se dividió en tres áreas, a las que se les denominó distritos urbanos, los cuales a su vez se consideraron como centros de población, no obstante, la normatividad establece que los distritos urbanos formarán parte del espacio urbano de los centros de población y estarán constituidos por un rango de población entre 75 mil y 150 mil habitantes (REZ, 2001, p. 12). Por tanto, la delimitación de los distritos urbanos en el PMDU-2007 al incluir áreas rurales y delimitarse en asentamientos humanos de tamaño inferior a los quince mil habitantes, no cumplen con los criterios establecidos para su determinación, los asentamientos de mayor tamaño en cada distrito urbano identificado (tabla 2) son diez veces más pequeños que la cabecera municipal. Si bien, estas localidades han sumado población a lo largo del tiempo, en dos décadas los incrementos van desde el 3 % en el caso de Santa Fe, hasta el 87.5 % en la Laja, con excepción de las localidades de menor tamaño de la lista, San Joaquín Zorrillos y La Purísima en las cuales su incremento fue mayor al 100 %.

En el *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de 2011*, a diferencia del anterior, se redujo la reserva urbana en 30 %, aproximadamente, y estableció límite de centro de población a las localidades más representativas del municipio, así como su zonificación primaria. Un rasgo importante a destacar en este instrumento es que planteó la delimitación y las áreas de influencia de las Delegaciones Municipales (imagen 2), ya que esto supone una mejor administración del territorio, lo cual, implicaría la probabilidad de atender

problemáticas rápidamente en localidades pequeñas, por la posibilidad de acercamiento con los Delegados municipales. Otra característica a recalcar, es que, no obstante, que la cabecera municipal es la localidad más importante del municipio, no se realizó propuesta sobre esta área en el PMDU-2011; se señala se elaborará un plan parcial para la cabecera municipal (PMDUZ, 2011, p. 106).

**Tabla 2:** Evolución de la población de las localidades de mayor tamaño por delegación municipal en el municipio de Zapotlanejo, 1990-2010

Localidad	Población					Delegación	% Incremento de habitantes 1990-2010
	1990	1995	2000	2005	2010		
Zapotlanejo	17853	25196	27608	30162	32376	Zapotlanejo	81.3
La Laja	1637	2616	2845	2963	3069	La Laja	87.5
Santa Fe	2664	2867	2735	2500	2744	Santa Fe	3.0
Matatlán	1349	1525	1559	1417	1852	Matatlán	37.3
San José de las Flores	759	931	907	1015	1166	San José de las Flores	53.6
El Salitre	858	1003	954	1056	1113	Santa Fe	29.7
La Mezquitera	761	825	752	759	1056	La Laja	38.8
La Paz	845	864	865	963	1043	Santa Fe	23.4
San Joaquín Zorrillos	262	677	914	974	1020	Zapotlanejo	289.3
La Purísima	494	583	668	807	1013	La Purísima	105.1

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los principales resultados por localidad de los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010 y Conteos de Población de 1995 y 2000 disponibles en <www.inegi.org.mx>.

Cabe destacar que la reducción de la cantidad de reserva urbana con respecto al PMDU-2007, no incluyó la definida para la Delegación Matatlán, el área designada para la construcción de fraccionamientos. Otro aspecto que llama la atención es que se señala en el documento que para su elaboración se consideró el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (PMDUZ, 2011, p. 42-51), el cual no se había concluido en ese año.

## Instrumentos de planeación territorial de nivel intramunicipal

Se consideran de este nivel los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población (PDUCP). Estos tienen más larga historia en Zapotlanejo que los instrumentos municipales. Se encontró evidencia de la existencia de cuatro planes de esta naturaleza a partir de la década de los años noventa —1995, 1999, 2008 y 2011— (tabla 1).

El PDUCP-1995 estableció un límite del área de aplicación abstracto. El lindero estaba marcado por un recuadro construido por coordenadas métricas de la proyección cartográfica Universal Transversa de Mercator (UTM), lo cual permite identificarlo claramente en el papel, sin embargo, no es reconocible en el territorio. Al respecto Martínez, Salinas y Chávez señalan que

para [...] hacer efectivo un plan de ordenamiento territorial [...] es fundamental encontrar el camino para que los límites territoriales alcancen la categoría de *reconocibles y reconocidos*; reconocibles porque tanto en campo como en cartografía el punto de referencia no da cabida a ambigüedades o diferenciaciones espaciales, y reconocidos porque las partes colindantes estarán de acuerdo con ese referente limítrofe (2009, p. 33).

Vale la pena mencionar que a pesar de no haberse publicado el PDUCP-1995, se consideró revisar para observar las modificaciones que se hicieron con respecto a la actualización del PDUCP-1999. En este último instrumento señalado, el límite del área de aplicación no tuvo modificación, sin embargo, el límite del centro de población sí cambió debido al incremento de la reserva urbana hacia el noreste por la carretera a Tepatitlán, esto se justificó con el aumento de la tasa de crecimiento media anual de la población. El municipio registró la tasa de crecimiento más alta en su historia reciente en el periodo 1990-1995, los datos estimados en el Primer Censo de Población y Vivienda así lo muestran; la expectativa fue que continuara creciendo a tasas más elevadas.

Durante más de un lustro el instrumento aprobado en 1999, el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población continuó vigente y sin un sustento normativo superior en el municipio. No existen evidencias de actualizaciones en dicho periodo, no obstante, la normativa indica que cada tres años, al

inicio de la administración municipal, se revisará y evaluará la pertinencia de su actualización.

**Imagen 2:** Ubicación de las Delegaciones Municipales delimitadas en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Zapotlanejo, 2011



**Fuente:** Elaboración propia a partir del anexo gráfico del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Zapotlanejo 2011 y del Marco Geoestadístico Nacional del INEGI, 2010.

Un parteaguas en la manera en que se sustentaron normativamente los planes de desarrollo urbano de centros de población ocurrió en 2007. Del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de ese año se desprendieron Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población de tres Distritos Urbanos en los que se dividió el territorio municipal, centrados en las localidades de Zapotlanejo PDUCP/ZPT-1, Matatlán PDUCP/ZPT-2 y La Laja PDUCP/ZPT-3. Este fue la única ocasión en el periodo de estudio que la administra-

ción municipal contó con un instrumento superior en ese nivel de gobierno, que sirvió de referencia para elaborar los planes básicos de desarrollo urbano mencionados.

El último de los instrumentos aprobado es el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Zapotlanejo (PPDUZ) publicado en 2011. Este, de acuerdo con lo que establece el Código Urbano (artículo 122), debe alinearse a lo estipulado en el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte. En el documento técnico del PPDUZ se menciona que este y sus planes parciales derivados son congruentes con los planes y programas aplicables a su territorio, no obstante, no se indica cuales son. En el apartado de Marco de Planeación se señalan los instrumentos federales y estatales a los que se sujeta, pero no los municipales, por tanto, no es posible identificar su marco de referencia municipal.

## Reflexiones finales

La reconstrucción de la planeación territorial del municipio de Zapotlanejo indica que esta ocurrió en forma tardía y con claros y oscuros en su desarrollo. No obstante, la cercanía física y económica a Guadalajara, el inicio se retrasó más de una década después de haberse emitido la legislación en la materia y establecido el sistema nacional de planeación. Entre los claros (aciertos) se ubica, la intención de contar con los instrumentos de organización del territorio y del uso del suelo (planeación económica, urbana y ambiental)<sup>10</sup> y, la concreción de la delimitación espacial de las comunidades que pertenecen a las delegaciones municipales.

En los oscuros se encuentran inconsistencias en la aplicación de los conceptos, desaciertos metodológicos, utopías en la ocupación futura del territorio municipal que después de una década sigue argumentándose el mismo propósito. Adicionalmente se encuentran omisiones en la secuencia articuladora de los instrumentos elaborados, facilitación de las condiciones para el desarrollo de proyectos inmobiliarios sin importar las potencialidades y

---

<sup>10</sup> Sin embargo, a casi una década el ordenamiento ecológico local no se ha logrado concluir y publicar.

limitaciones del territorio como la disponibilidad de recursos indispensables, como el agua y la factibilidad en su dotación.

Como muestra de inconsistencia y desacierto metodológico se identifica, que la división del territorio municipal en tres distritos urbanos en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de 2007, a los que se les catalogó como centros de población, no cumplen con lo establecido en el Reglamento Estatal de Zonificación (REZ), en primer lugar, los límites de los tres centros de población comprenden la totalidad del territorio municipal, incluyendo amplias áreas de zonas rurales; en segundo lugar, la normatividad establece que los distritos urbanos formarán parte del espacio urbano de los centros de población y estarán constituidos por un rango de población entre 75 mil y 150 mil habitantes (REZ, 2001, p. 12), cifra que no se cumple en los distritos urbanos establecidos, el municipio en su totalidad tiene menos de 75 mil habitantes. Asimismo, se encontró que en algunos periodos no se tenían instrumentos de orden superior (municipales) a los que tuvieran que sujetarse los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población, debido a que no se habían elaborado, esto no permite la articulación integral en la planeación del territorio.

A esto se suma, el cambio en la denominación del mismo instrumento a lo largo del tiempo, como en el caso de los Planes de Desarrollo Municipal 2007-2009 y 2010-2012, que en el periodo 2012-2015 y 2015-2042 se denominaron Planes Municipales de Desarrollo.

Si se dispusiera de los instrumentos de planeación territorial articulados y acordes con las condiciones del territorio del municipio de Zapotlanejo, aunado a la voluntad política para su aplicación y respeto, en un territorio con una alta posición para orientar las acciones públicas en favor del desarrollo local como lo clasifica el índice de Desarrollo Municipal, las posibilidades de un territorio armónico con elevada calidad de vida de la población, estaría muy cercano.

Por otra parte, es importante considerar la posibilidad de que el gobierno federal y los gobiernos estatales tengan atribuciones para condicionar la aprobación de los instrumentos de planeación territorial si no se cumplen con los preceptos legales, actualmente emiten observaciones acerca de los mismos, sin embargo, los gobiernos municipales pueden acatarlas o no, de acuerdo a la autonomía que les confiere el artículo 115 de la Constitución. Sin afán de anular esta cualidad de los municipios, es necesario que se condicione o no



se permita aprobar instrumentos de planeación territorial que contravengan las disposiciones legales y otros instrumentos previamente aprobados, lo cual podría incluirse de existir un Código de Ordenamiento Territorial como lo proponen Rodríguez, Saavedra y Suárez.

## Bibliografía

- Ayuntamiento de Zapotlanejo (s. f.). Plan de Desarrollo Municipal 2007-2009. *Gaceta Municipal*.
- Ayuntamiento de Zapotlanejo (2007). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano*. Documento Técnico. Noviembre de 2007.
- Ayuntamiento de Zapotlanejo (2008). Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población ZPT-1 «Zapotlanejo», Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población ZPT-2 «Matatlán», Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población ZPT-3 «La Laja». *Gaceta Municipal*. Diciembre
- Ayuntamiento de Zapotlanejo (s. f.). *Plan de Desarrollo Municipal*. Ayuntamiento Constitucional Zapotlanejo, Jalisco 2010-2012.
- Ayuntamiento de Zapotlanejo (2011). Programa Municipal de Desarrollo Urbano. *Gaceta Municipal*. Agosto.
- Ayuntamiento de Zapotlanejo (s. f.). *Plan Municipal de Desarrollo*. Ayuntamiento Constitucional Zapotlanejo, Jalisco 2012-2015.
- Carlos Casas, Bernardo (1997). *Zapotlanejo y su historia*. Guadalajara: Secretaría de Cultura, Gobierno de Jalisco – H. Ayuntamiento de Zapotlanejo.
- Cota Yáñez, María del Rosario (2004). «Estructura organizacional de las empresas de la confección en Zapotlanejo, Jalisco». *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, núm. 138, pp. 155-176.
- Decreto 25400/LX/15 (2015). Reforma al artículo único que aprueba la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara. *Periódico oficial El Estado de Jalisco*. Tomo CCCLXXXIII, 22 de agosto.
- Flamant, Laura, Martínez Pellegrini, Sára y Alberto Hernández (2007). *Índice de desarrollo municipal básico (IDMB)*, 2005. Tijuana, BC: El Colegio de la Frontera Norte.

- Gobierno Federal (2010). Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Martínez Barragán, Hirineo; Salinas Escobar, María Evangelina y Armando Chávez Hernández (2009). «Divisiones territoriales frente a la planificación del desarrollo: el caso de Jalisco» en: M. Salinas Escobar y A. Zeromski Kaczmarek (coords.). *Tópicos del ordenamiento territorial en Jalisco*, 1era ed. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, p.p. 21-46.
- Rentería Rodríguez, María Teresa y Salinas Escobar María Evangelina (2016). «Actores individuales y colectivos en el desarrollo local de Matatlán, Jalisco». Ponencia presentada en el *3er. Encuentro Académico sobre Desarrollo Local y Regional*, organizado por la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, celebrado en Sahuayo Michoacán, del 27 al 29 de septiembre de 2016.
- Rodríguez Vera, Rubén Alfonso, Saavedra de la Cruz, Gustavo y Suárez Plascencia, Carlos (2009). El ordenamiento territorial y el desarrollo local como procesos participativos, democratizadores y sustentables ¿viables en Jalisco? en: M. Salinas Escobar y A. Zeromski Kaczmarek (coords.). *Tópicos del ordenamiento territorial en Jalisco*, 1era ed. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, p.p. 151-189.
- Sánchez Salazar María Teresa y Palacio Prieto José Luis (2004). «La experiencia mexicana en la elaboración de Planes Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM». *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de Geografía UNAM*, núm. 53. México, abril, pp. 75-97.
- SEMARNAT, INE, SEDESOL (2005). *Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMOET)*.

### **Recursos web**

- Ayuntamiento de Zapotlanejo (s. f.). *Plan Municipal de Desarrollo*. Disponible en línea <[http://docplayer.es/17648822-Plan-municipal-de-desarrollo-del-municipio-de-zapotlanejo-jalisco-2012-2015.html#show\\_full\\_text](http://docplayer.es/17648822-Plan-municipal-de-desarrollo-del-municipio-de-zapotlanejo-jalisco-2012-2015.html#show_full_text)> recuperado el 28 de agosto de 2017>.

- Diario Oficial de la Federación (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, (con reformas publicadas en el DOF al 24 de febrero de 2017). Disponible en línea <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)> recuperado el 28 de agosto de 2017>.
- Diario Oficial de la Federación (5 de enero de 1983) *Ley de Planeación*. Ciudad de México (con reformas publicadas en el DOF al 28 de noviembre de 2016). Disponible en línea <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf)> recuperado el 28 de agosto de 2017.
- Diario Oficial de la Federación (28 de enero de 1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Ciudad de México (con reformas publicadas en el DOF al 24 de enero de 2017). Documento en línea <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf)> recuperado el 28 de agosto de 2017.
- Diario Oficial de la Federación (28 de noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México (sin reforma). Documento en línea <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)> recuperado el 28 de agosto de 2017>.
- Gobierno de Zapotlanejo (2016). *Industria Textil*. Documento en línea <<http://zapotlanejo.gob.mx/2016/menu/desarrollo%20econ%C3%93mico/industria%20textil>> recuperado el 28 de mayo de 2018.
- INEGI (2010). *Manual de Cartografía Geoestadística*. Documento en línea <[http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/doc/manual\\_cartografia\\_censal.pdf](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/doc/manual_cartografia_censal.pdf)> recuperado el 30 de agosto de 2017.
- INEGI (2016). *Encuesta intercensal 2015. Estado de Jalisco*. Microdatos de la encuesta. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 en <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>.
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco (6 de junio de 1989). *Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Guadalajara, Jalisco (con reformas publicadas en el POEJ al 6 de julio de 2017). Documento en línea <<http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>> recuperado el 28 de agosto de 2017.
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco (19 de diciembre de 2000). *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios*. Guadalajara, Jalisco (con reformas publicadas en el POEJ al 20 de septiembre de 2016). Dispo-

nible en línea <<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>> recuperado el 28 de agosto de 2017. Periódico Oficial El Estado de Jalisco (27 de octubre de 2001). *Reglamento Estatal de Zonificación*. Guadalajara, Jalisco (con reformas publicadas POEJ al 28 de mayo de 2003) en línea <<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Reglamentos>> recuperado el 30 de agosto de 2017. Periódico Oficial El Estado de Jalisco (27 de septiembre de 2008). *Código Urbano para el Estado de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco (Con reformas publicadas en el POEJ al 11 de mayo de 2017). Documento en línea <<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos>> recuperado el 28 de agosto de 2017.

# El Centro Estatal de Análisis Territorial (CEAT). Un referente para la historia territorial de Jalisco

Myrna Matilde Quiñones Aguirre<sup>1</sup>

Adelina Moreno Cervantes<sup>2</sup>

*El mapa no es el territorio*

Decidimos traer a colación algo que consideramos joyas del cine mexicano, francés y norteamericano, que probablemente ya todos hemos visto, para realizar una alegoría con las situaciones cotidianas de la vida en el trabajo. Y cómo los últimos serán los primeros, iniciamos con la explicación respecto de la película Avatar.

*Avatar*

Se alude a este filme respecto de una problemática planteada en la película y se enlaza con la frase de inicio: el mapa no es el territorio.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Geografía y Ordenación Territorial por la Universidad de Guadalajara, maestra en Desarrollo Local y Territorio por la misma institución Coautor de varios libros. Fungió como coordinador del Tomo I. Geografía y Medio Ambiente en la Enciclopedia temática digital de Jalisco. Ha participado en algunas exposiciones de fotografía y coordinado otras de cartografía. Actualmente se desempeña en el Centro Estatal de Análisis Territorial (CEAT), al interior de Gobierno del Estado de Jalisco.

<sup>2</sup> Licenciada en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Curso estudios de maestría en la Universidad Internacional de Andalucía sobre Desarrollo Local. Desde 1998 trabaja para Gobierno del Estado en el Centro Estatal de Análisis Territorial especializándose en demarcaciones territoriales del Estado de Jalisco. Ha participado como coautor en la publicación de varios documentos.

Exponemos que dependiendo de nuestra interpretación (visión) del mundo, será lo que busquemos obtener de él, si recuerdan los omaticaya tenían un hogar en el árbol de las almas, mientras que los militares veían una veta inagotable de energía justo debajo de él. Al tratar de unificar estas dos realidades de un mismo mundo, es lo que hace tan interesante como complejo el brindar una posible solución.

Una vez dicho esto, exponemos que el Centro Estatal de Análisis Territorial (CEAT) es un centro documental dónde se aglutina información referente a los procesos de las demarcaciones territoriales estatales y municipales, donde se continuó parte del trabajo realizado en el extinto Instituto de Geografía y Estadística, así como del Departamento de Geografía de la Universidad de Guadalajara. En él se argumentó desde la perspectiva geográfica y cartográfica el documento de demanda territorial que Jalisco interpuso en contra de Colima por invasión jurisdiccional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual culminó en la Controversia Constitucional 3/98 (C.C. 3/98).

Con la trayectoria de dos décadas, se han realizado trabajos alrededor de la frontera estatal, así como de la municipal, para: Acatic, Ejutla, Guadalajara, San Ignacio Cerro Gordo y Tlaquepaque, entre otros. Sin embargo, el propósito de la presente ponencia es exponer los tropiezos a los que nos hemos enfrentado con la metodología empleada en el CEAT y los productos obtenidos a pesar de los errores cometidos a lo largo de los últimos 20 años.

## Antecedentes

Moisés Pérez Muñoz, siendo jefe de la sección de cartografía en el extinto Instituto de Geografía y Estadística (IGE), de la Universidad de Guadalajara, había iniciado una línea de investigación desde finales de la década de los 70 del siglo xx, sobre el tema de la delimitación municipal, a su proyecto se adhirió Hirineo Martínez Barragán. El resultado de dichos estudios permitió que alrededor de 1996, se diera una colaboración entre Gobierno del Estado de Jalisco y la Universidad de Guadalajara.

Derivado de las colaboraciones mencionadas, el Gobierno del Estado optó por contratar a ambos académicos para sustentar la demanda de límites territoriales que se gestaba contra Colima, misma que se daba en cumplimien-

to a las promesas de campaña del gobernador en turno: Alberto Cárdenas Jiménez. En su desempeño como asesores, promovieron el acercamiento de profesionistas como historiadores y geógrafos a su grupo de trabajo, así, da inicio la trayectoria del CEAT, que tendría como objetivo investigar la evolución territorial de Jalisco y sus demarcaciones, con la finalidad de brindar opiniones acertadas sobre dichas temáticas.

El CEAT, por la naturaleza de su creación, ha incursionado en el estudio de la demarcación territorial tanto a nivel estatal como municipal. Inició, como ya se mencionó antes, con el estudio en la frontera con Colima, posteriormente se trabajó en la frontera con Michoacán mediante la interpretación de un Acuerdo de límites entre ambos estados en 1897, así mismo, se realizaron trabajos en las fronteras con Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes y Zacatecas.

A nivel municipal se han realizado algunos estudios y colaboraciones en apoyo a los Ayuntamientos; ya sea, por solicitud de los mismos o por requerimiento de alguna instancia del Gobierno que necesite acotar el ámbito de jurisdicción para el equipamiento o desarrollo de obra pública.

A principios del presente siglo, en el CEAT se gestó la iniciativa para la elaboración de un mapa oficial del estado de Jalisco y durante años el proyecto principal giró en torno a la confección de dicho mapa, coordinando la iniciativa ante diversas dependencias gubernamentales como: Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), Catastro, Dirección General de Asuntos Agrarios, Instituto de Información Territorial (ahora IIEG), Consejo Estatal de Población –(COEPO), Registro Público de la Propiedad y Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), proyecto que sale a la luz como «Mapa General del Estado de Jalisco, 2008», aprobado por el Gobernador Emilio González Márquez y publicado en el Periódico Oficial «El Estado de Jalisco» el 7 de febrero de 2009.

A lo largo de dos décadas hemos recopilado información de diversos repositorios, así como la obtenida en campo; se ha tenido el acercamiento con expertos de diversas disciplinas: abogados, ingenieros, historiadores, geógrafos, arquitectos, así como representantes de diferentes instancias de gobierno: cabildo, diputados y políticos; lo que ha obligado a enriquecer nuestros planteamientos y mejorar la metodología empleada. También hemos tenido que poner en tela de juicio el valor de premisas que llegamos a

considerar fundamentales y descartando vías de información que se alejan de nuestro principal objetivo.

## **El CEAT un referente para la historia territorial de Jalisco**

*Mi vida en rosa*

Hay ocasiones en la vida, donde solo hace falta tomar una decisión de manera determinante para disfrutar de lo que somos o hacemos. La alusión hecha con este filme, es porque en el caso de Ludovic, ha tenido que clarificar algunas incógnitas en compañía de su círculo más cercano y decidir cómo y dónde vivir, para el mejor desarrollo de alguien como él. Una vez completado este proceso, todo acontece en una perfecta armonía o por lo menos alcanza una mejora en su calidad de vida. La vida trata acerca de poder coexistir con el entorno, interactuar con él, adaptarse y aportar; sin embargo, radica en la propia filosofía.

Ahora bien, comparto algunas experiencias que han sido maravillosas y casi como sacadas de una película, tales como los trabajos previos y de seguimiento que exigía la C.C. 3/98, donde tuvimos una estrecha relación de trabajo con el Constitucionalista Clemente Valdés, abogado patrono de dicha controversia para el estado de Jalisco y quien puso a nuestro alcance un punto de partida al aclararnos que no es necesario buscar más allá de la Constitución de 1917; la cual establece en su artículo 45 lo siguiente: «Los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Este artículo se ha reformado seis veces, sin embargo, la parte sustantiva del párrafo referido se mantiene desde la emisión original en 1917 hasta la fecha.

Con este hallazgo hemos aprendido a poner un límite temporal muy exacto a nuestro planteamiento y evitar perdernos en el sin fin de la historia. Sin embargo, el hecho de que no exista dificultad en los límites resulta ser idílico, ya que, en la mayoría de los casos encontramos diferencias; pero, la fecha como punto de partida sigue siendo válida. La intención de consolidar una demarcación exacta de los territorios por parte de las autoridades en turno



se ha hecho manifiesta desde tiempos de la colonia española, desafortunadamente el proyecto no se ha llegado a concretar al 100 % y en los pocos casos documentados, encontramos que acuerdos y decretos elaborados ex profeso, en muchos casos representan letra muerta.

El CEAT, heredero de cierto conocimiento teórico y metodológico en materia de demarcación territorial, ha realizado diversas investigaciones en su trayectoria, de las cuales han resultado algunas tesis, publicaciones y otros más como diagnósticos entre los que podemos mencionar los enlistados en la Tabla 1, que en conjunto se muestran representados en la Gráfica 1.

**Tabla 1:** Dictámenes respecto de límites territoriales para el estado de Jalisco

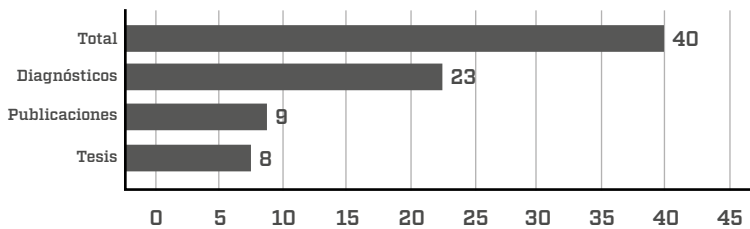
Diagnósticos	Publicaciones	Tesis
Pericial en geografía y cartografía por el estado de Jalisco. 1999	Límites territoriales. La frontera Jalisco-Colima. Sep. 2002	Definición de Límites entre Jalisco y Nayarit. 1992
Interpretación del acuerdo de límites territoriales entre Jalisco y Michoacán 1897. 2004	San Ignacio Cerro Gordo, municipio ciudadano y Capilla de Guadalupe, la consecuencia de una euforia legislativa.	Análisis Jurídico de las diferencias limitrofes entre Jalisco y Colima. 1997
Límites territoriales. Municipio de Jilotlán de los Dolores, Jalisco. 2005	Mapa General del Estado de Jalisco, 2008. Memoria Técnica.	Configuración territorial de la frontera Jalisco-Michoacán. Feb. 2004
Frontera estatal municipio de Ojuelos de Jalisco. 2005	Evolución de la representación territorial de Jalisco 1824-2008. 2008	La Culebra en un laberinto. Desarrollo local potencial en tierra de nadie. 2005
Límites territoriales entre Jalisco y los estados colindantes. 2006	La municipalización como palanca de desarrollo: dinámica organizacional de los actores locales en San Ignacio Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización 1998-2008. 2010	El proceso de municipalización de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco. 2006
Mapa General del Estado de Jalisco, 2007. Memoria Técnica	Municipalización en América Latina: Municipalización como palanca de desarrollo. El caso de San Ignacio Cerro Gordo. 2011	Los espacios construidos en el contexto del Desarrollo Local: Caso Talpa de Allende, Jalisco. 2006
La municipalización sin proyecto de Estado: el caso de Capilla de Guadalupe, Jalisco en Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas. 2007	Publicación: La obra de José María Narváez y Guervete, primer geógrafo y cartógrafo del estado libre de Jalisco (1767-1840). 2015	La municipalización como palanca de desarrollo: dinámica organizacional de los actores locales en San Ignacio Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización 1998-2008. 2008

Ordenamiento y demarcaciones territoriales: viejas y nuevas geografías

Diagnósticos	Publicaciones	Tesis
Los problemas territoriales de la municipalización. 2008	Crónica cartográfica de Jalisco. 2016	La geopolítica del diferendo territorial entre entidades federadas: El caso de Cihuatlán, Jalisco vs. Manzanillo Colima 1998-2010. 2011
Demarcación Territorial de Huejuquilla el Alto. 2011	Minera y Conflicto en la frontera Jalisco-Colima. 2016	
Mapa General del Estado de Jalisco 2011. Memoria Técnica.		
Puerto Vallarta: proceso y estructura territorial. 2012		
Indefinición y conflicto jurisdiccional en la frontera Jalisco-Nayarit. 2013		
Estado que guarda la frontera municipal Acatlán de Juárez y Zacoalco de Torres y la adscripción jurisdiccional del Centro Logístico. 2013		
El continuo territorial de Jalisco: El Salvador-Cortapico. Entre Jalisco y Nayarit. 2013		
Delimitación Territorial en el municipio de Mezquitic, Jalisco. 2013		
Configuración territorial de Lagos de Moreno. 2013		
Territorio de Cocula: Diagnóstico, pronóstico y propuesta del límite Municipal. 2014		
El territorio municipal de Acatic, Jalisco. Límites y colindancias. 2014		
Memoria técnica del caminamiento por el límite municipal de Guadalajara. 2014		
Configuración territorial del municipio de Ejutla, Jalisco. 2016		
Diagnóstico del límite municipal de Tlaquepaque, Jalisco. 2016		
Catálogo digital Jalisco en mapas. 2017		
Estudio del límite territorial entre los municipios de Tlaquepaque y Tonalá. 2017		

**Fuente:** Elaboración propia en base a la relación de trabajos realizados por algún miembro del equipo.

**Gráfica 1:** Trabajos respecto de límites territoriales elaborados para Jalisco



**Fuente:** Elaboración propia.

En el transcurso para la elaboración de los documentos enlistados, se realizaron búsquedas en diferentes repositorios de Jalisco, Colima, Michoacán, San Luis Potosí, Tepic y México, en ocasiones se hizo trabajo de campo en varias zonas de la frontera estatal, principalmente con Colima, donde se incluye la Inspección Judicial que se realizó con representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de ambos estados; se trabajó en el análisis jurisdiccional en materia de límites, que incluye artículos de la Constitución, decretos emitidos por el Congreso del Estado, acuerdos gubernamentales en vigor y Diario de debates, así como en la sistematización de los censos de población por localidad, desde finales del siglo XIX, hasta la fecha.

Además de haber revisado descripciones geográficas, correspondencia oficial y expedientes agrarios históricos en busca de pistas, así como cartografía antigua y reciente. Dichas actividades se realizaron en varias etapas, dando como resultado un importante acopio de información en diferentes temáticas.

Paralelamente se realizaron actualizaciones en diversos ámbitos, tales como la incorporación de sistemas de información geográfica, así como su análisis, el acceso a la información por medio de internet, el tratamiento otorgado a la información recabada y por supuesto en el diseño del documento final. Un ejemplo de ello es el compendio de mapas del estado de Jalisco que inicialmente consistió en fotografiar el original para reproducirse mediante negativo, con el paso del tiempo, se logró tener una cierta injerencia en los archivos de los que se obtuvo la información, en algunos casos cambiaron de clasificación, otros fueron susceptibles de escaneo, incluso algunos se encuentran en línea, y actualmente contamos con reproducciones al tamaño

del original, lo que ha permitido exhibirlos al menos en siete ocasiones en diferentes sedes.

Hasta aquí el recuento ha sido muy positivo, se han resaltado los aprendizajes y los productos consolidados con algún valor académico o didáctico. Sin embargo, no todo ha sido color de rosa y dicho esto, abro paso al siguiente apartado.

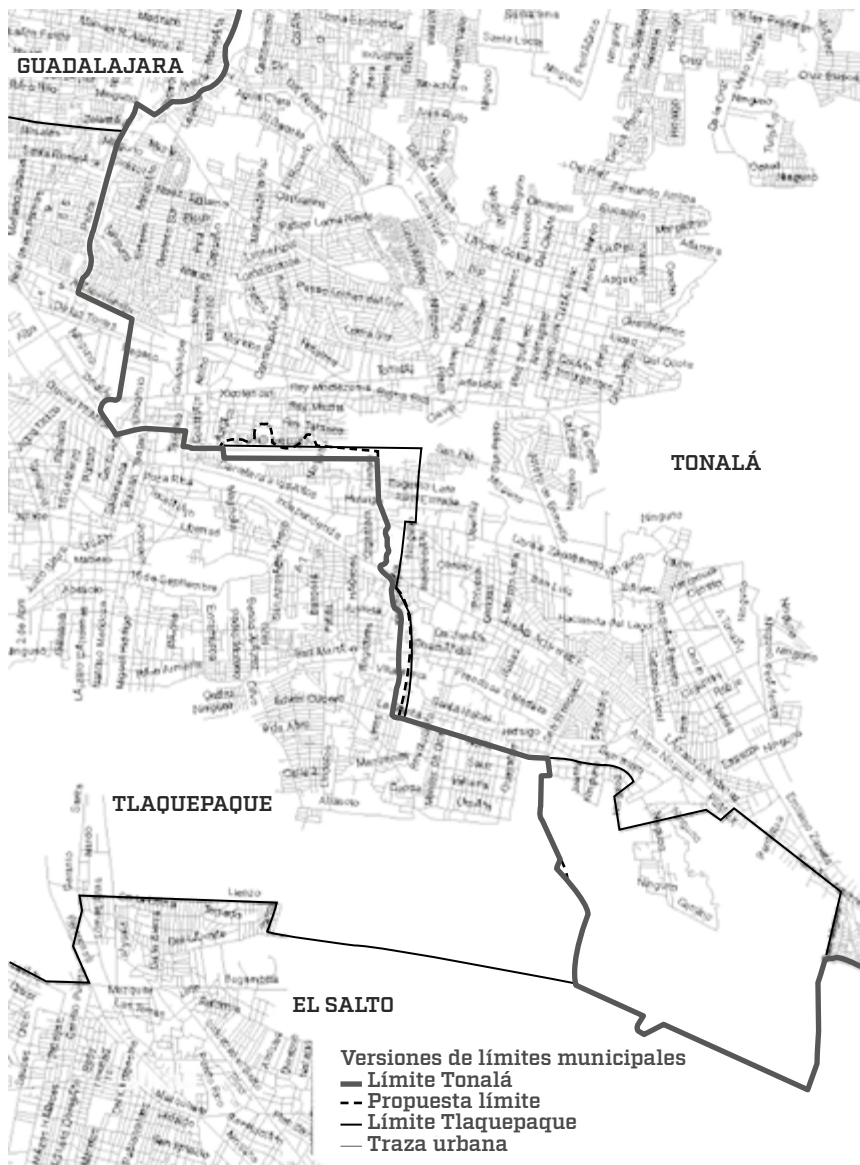
## **Problemática a la que nos hemos enfrentado**

*Amores perros*

La alusión a este filme es porque en él se entrelazan situaciones muy dispares, poniendo de manifiesto lo complicado de la naturaleza humana. El choque de historias producido es el trágico punto de encuentro entre tres diferentes formas de vida. La intensidad con que se experimenta la violencia, la pobreza y la tragedia, nos mantiene al borde del caos. El título de la película nos remite a una especial complejidad para cada evento de la realidad; es decir, buscamos recetas que nos permitan solucionar; sin embargo, el caos nos alcanza con particular singularidad una y otra vez.

A lo largo de este tiempo nos hemos enfrentado a diferentes situaciones que no dejan de ser un obstáculo para nuestro trabajo, y es el hecho de que por parte de las instancias que se supone deben resolver los conflictos, no se llega a una resolución final, la Controversia Constitucional 3/98, fue presentada a la SCJN en 1998; sin embargo, casi dos décadas después seguimos sin una solución. En el año 2005 a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2005, se reformó el párrafo único y se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 46; A través de esta reforma se propuso facultar al Senado de la República a efecto de que pueda sancionar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los estados; así como para que pueda establecer de manera definitiva los límites de las entidades federativas que lo soliciten, a efecto de terminar con las diferencias que estos puedan tener relativas a los límites de sus territorios, seis años más tarde (15 de octubre de 2012) se derogan las facultades del Senado relativo a los límites territoriales y la Controversia 3/98

**Imagen 1:** Límite municipal entre los municipios de Tlaquepaque y Tonalá



**Fuente:** Elaboración propia mediante interpretación del decreto 14218, información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Tlaquepaque y trabajo de campo realizado durante 2015 y 2016.

vuelve a la SCJN, sin dictaminar aun una resolución definitiva. Asunto que solo podrá retomarse nuevamente en caso de que alguna de las entidades presente un nuevo procedimiento jurídico.

Las mesas de trabajo para intentar brindar una solución no han sido suficientemente satisfactorias, en la mayoría de los casos por lo menos una de las partes abandona la negociación antes de llegar a un acuerdo, caso: Tala-El Arenal donde se habían realizado mesas de negociación convocados por la Dirección de Desarrollo Municipal, sin embargo, el Presidente Municipal de Tala no se presentó, enviando representantes que no podían tomar decisiones en cuanto al tema. El trabajo en conjunto con los municipios requiere de una gran voluntad política para que la problemática pueda llegar a feliz término, se requiere compromiso de todas las partes.

También existen los casos en los que, habiendo decreto de por medio para la definición exacta del límite, se hace caso omiso del mismo por una o varias de las partes, caso práctico: Tlaquepaque. La definición político-administrativa entre los municipios de Tonalá y Tlaquepaque se encuentra definida en el decreto número 14 218 (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 11 de abril de 1991) a lo largo de una línea de 14 km aproximadamente (véase imagen 1). Sin embargo, más de la mitad se encuentra indefinida o mejor dicho duplicada, ya sea por diferencias en la interpretación del decreto o por obvias omisiones al momento de aplicar dicha legislación. Aquí la recomendación de nuestra parte es trabajar en una actualización del decreto donde ambos ayuntamientos sean parte de la comisión encargada de la actualización.

Para el caso de los municipios que quieren definir su límite territorial, existe un procedimiento, más o menos específico, mediante el cual se puede resolver, este incluye: la solicitud formal con un expediente completo que contenga el acuerdo de cabildo, conocer el proyecto de su órgano técnico (IIT hoy IIEG), y poner a disposición un equipo. Es decir, el ayuntamiento puede realizar la respectiva solicitud a la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado, donde se evalúa si la solicitud procede en función de los requisitos previamente establecidos. Una vez dictaminada procedente, se pasa el caso al órgano técnico encargado de realizar el trabajo (IIEG). En la Comisión de Gobernación se encuentran al menos cinco solicitudes de este tipo, pero

solo una es conducente: Acatic.<sup>3</sup> Sin embargo, si el proceso excede el tiempo de la legislatura, el proceso debe iniciarse nuevamente, en caso de que el ayuntamiento en turno tenga la intención de continuar. Podemos mencionar como ejemplos en este rubro, los casos de Acatic y Ejutla.

El presidente municipal de Acatic, Arturo Hernández Carbajal hace del conocimiento a la Sexagésima Legislatura sobre el «conflicto que desde 1888 se tiene con los límites» en colindancia con los municipios de Zapotlanejo y Tepatitlán de Morelos, ante lo cual, demanda una solución. Además, se solicita al Congreso Estatal que intervenga para restablecer el límite histórico del municipio de Acatic. Se argumenta que recientemente han sido modificados en detrimento de su ámbito jurisdiccional, para sustentar su dicho, se anexa un expediente (no se ha podido consultar) con referencias documentales respecto a las demarcaciones históricas de ese territorio municipal.<sup>4</sup>

Las autoridades municipales de Ejutla solicitaron apoyo al CEAT,<sup>5</sup> debido a que en aquel municipio se estaban realizando trabajos en relación con las demarcaciones municipales, para lo cual se llevaron a cabo mesas de trabajo en la Región Sierra de Amula, donde se expuso la necesidad de disponer de una cartografía actualizada con base en los decretos 441, 762, 1040, 4749, entre otros, que aluden a la constitución y demarcación territorial de dicho municipio.

Años más tarde, al tema es retomado por las autoridades municipales y se solicita nuevamente el apoyo del CEAT, para realizar la actualización de la propuesta y el respectivo acompañamiento en su camino hasta el Congreso del Estado de Jalisco.<sup>6</sup>

Con estos casos podemos obtener un panorama respecto de la problemática a la que nos hemos tenido que enfrentar, misma que de manera muy sintética podría resumirse en unos cuantos puntos:

---

<sup>3</sup> Expresó la Licenciada Karla Jacobo, asesora de la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Jalisco en entrevista el día 29 de julio de 2014.

<sup>4</sup> Según oficio P/326/2013 turnado por el presidente municipal de Acatic C. Arturo Hernández Carbajal al H. Congreso del Estado de Jalisco (Sexagésima Legislatura), en el 2013.

<sup>5</sup> Mediante oficio No. 297/2011 del 26 de septiembre del año 2011.

<sup>6</sup> Mediante oficio MPE/006/16 del 28 de enero del año 2016.

- Legislatura insuficiente con escasa claridad y muy burocratizada.
- Órgano técnico facultado, pero poco capacitado.
- Tema polémico muy politizado.
- Máxima complejidad por el tipo de variables que implica.
- El CEAT sin facultad definida para elaborar dictámenes de límites territoriales.

## Conclusión

Resulta importante, en todos los ámbitos, descubrir vestigios; ya que nos hablan de cómo han sido las cosas en el pasado y podemos contextualizar hechos o situaciones. Por otro lado, tendríamos que considerar un deber poner los hallazgos al alcance de la comunidad, difundiendo el conocimiento al que hemos podido acceder, con la posibilidad de sembrar la inquietud en alguna persona y quiera continuar algún proyecto de investigación. Además, ya que todos somos percederos, y con la finalidad de no llevarnos el conocimiento a la tumba, será mejor dejar un registro de nuestro trabajo o de nuestro paso por este lugar.

Revalorar los documentos encontrados resulta prioritario, ya que en más de una ocasión hemos tenido que rescatar material de la trituradora o del basurero a donde ha sido confinado, otro se ha tenido que rescatar de los hongos de humedad, del archivero o de una casa abandonada. Suponemos que la ignorancia, o simplemente el desinterés, pone en entredicho el valor científico de los documentos, sin embargo, lo que para unos es basura, para otros resulta un tesoro.

Nosotros como geógrafos estamos comprometidos a contribuir para construir un mundo mejor, debemos esforzarnos por comprender los procesos territoriales y brindar soluciones a las problemáticas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida y lograr la convivencia en armonía en la mayoría de la población. Como dice Miguel Ángel Troitiño: debemos de pasar de los modelos de investigación a los equipos de investigación, diseñar una metodología de trabajo que sea capaz de conectar: análisis, diagnóstico, propuesta, y planificación. Y eso es precisamente lo que buscamos en el CEAT.



## Bibliografía

- Congreso del Estado de Jalisco, 2003. Periódico Oficial «El Estado de Jalisco». Decreto No. 14218. 11 de abril de 1991. Sección II.
- Congreso del Estado de Jalisco, 2009. Periódico Oficial «El Estado de Jalisco». Acuerdo del ciudadano Gobernador Emilio González Márquez que autoriza el Mapa General del Estado de Jalisco 2008. Sábado 7 de febrero de 2009. Tomo CCCLXII. P. 13. UNED: Guadalajara.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997). Colección de Leyes y Códigos. Anaya, México.
- González Hernández, Gustavo, 1997. *Análisis Jurídico de las Diferencias Limitrofes entre Jalisco y Colima*. Tesis de licenciatura en Derecho. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Martínez, Hirineo y Moreno, Adelina, 2002. «La frontera Jalisco-Colima», en *Límites Territoriales*. Colección: Documentos Geográficos, serie: Fronteras y Límites Territoriales. UNED: Guadalajara.
- Martínez Barragán, 2003. De la municipalización a la remunicipalización en Jalisco, en *Geocalli, Cuadernos de Geografía*. Límites municipales en Jalisco. Año 4, Núm. 7, Universidad de Guadalajara: Guadalajara.
- Moreno Cervantes, Adelina, 2004. *Configuración Territorial de la Frontera Jalisco-Michoacán*. Tesis de licenciatura en Geografía. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.
- Pérez Muñoz, 1984. Metodología para la definición de límites municipales del estado de Jalisco. *Instituto de Geografía y Estadística, Año 1* (1), 11-19. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.
- Quiñones Aguirre, Myrna M. 2005. «*La Culebra en un laberinto*» *Desarrollo local potencial en tierra de nadie*. Tesis de maestría en Desarrollo Local y Territorio. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.
- Rivas Celis, María del Carmen, 2006. *Los espacios contruidos en el contexto del Desarrollo Local caso Talpa de Allende, Jalisco*. Tesis de maestría en Desarrollo Local y Territorio. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.
- Valadez Hernández, 2008. «La municipalización como palanca de desarrollo: Dinámica organizacional de los actores locales» en *San Ignacio*

*Cerro Gordo, durante el proceso de municipalización 1998-2008.* Tesis de maestría en Desarrollo Local y Territorio. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.

***Recursos web***

Colima Medios (11 de septiembre de 2017). Recuperado de <<http://colima-medios.com/jalisco-respeta-territorio-colimense>>.

# Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul

Ignacio Alonso Velasco<sup>1</sup>

## Introducción

El estado de Quintana Roo se estableció como entidad federativa mexicana en octubre de 1974. En 1997, el gobierno de Campeche, colindante con Quintana Roo, decidió crear el Municipio de Calakmul. Desde entonces existe una disputa entre ambos estados, por una franja de tierra superior a las cinco mil hectáreas, que afecta al citado municipio y a su vecino, Othón P. Blanco, perteneciente a Quintana Roo. Dada la coyuntura política, no se vislumbra una pronta solución al problema, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue sin pronunciarse al respecto.

Los pobladores de las localidades ubicadas en la franja en disputa tienen muchas necesidades y para que éstas sean gestionadas, piden al gobierno municipal más cercano, que las atienda. Los Ayuntamientos de Othón P. Blanco y Calakmul, tienen la intención de satisfacer las demandas de su población, pero temen incurrir en responsabilidades debido al conflicto territorial en curso.

La inexistencia de un «modelo de gestión intermunicipal consistente», está generando ineficiencia y falta de respuestas oportunas ante los problemas que enfrenta la población de esta área rural y turística del Estado mexicano, generándose situaciones de «ausencia» o de «intervención desordenada» del

---

<sup>1</sup> Profesor por asignatura en la Universidad de Quintana Roo, donde se encuentra cursando sus estudios en el Doctorado en Geografía. El presente trabajo es parte de la tesis que está en elaboración para la consecución del título de Doctor. Correo electrónico: velasco@uqroo.edu.mx

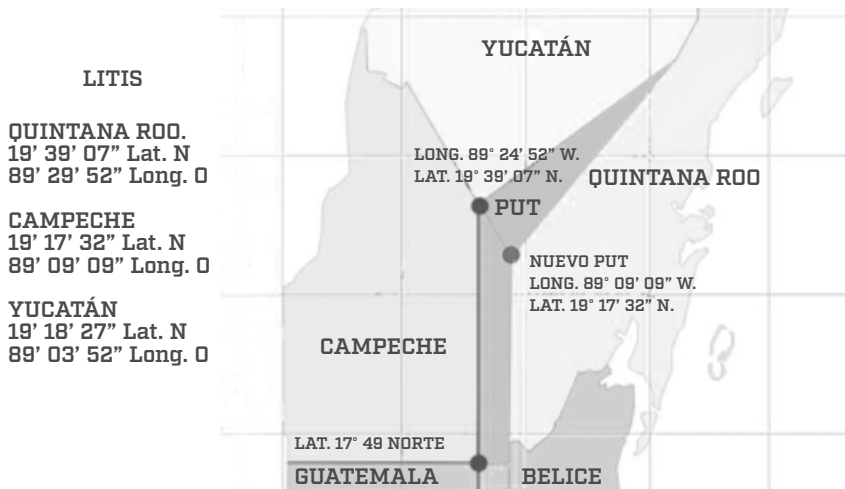
mismo. Por ello, en este trabajo se propone la posibilidad de la asociación intermunicipal como solución a la disputa territorial.

## Localización geográfica del territorio en disputa

El conflicto limítrofe entre los estados de Quintana Roo y Campeche, sustancialmente, consiste en que la primera entidad, sostiene que la línea divisoria con Campeche parte del vértice «cerca de PUT»,<sup>2</sup> equivalente al meridiano  $89^{\circ} 24' 52''$ , que desciende en línea recta hacia el Sur, hasta la frontera con la República de Guatemala, en la mojonera internacional 102.

Campeche, por su parte, afirma que su límite con Quintana Roo, es el meridiano  $89^{\circ} 09' 04''$  longitud Oeste de Greenwich, y desciende al Sur hasta el punto trino internacional México-Guatemala-Belice, en la mojonera internacional 107.

**Imagen 1:** Territorio bajo conflicto limítrofe entre Quintana Roo, Campeche y Yucatán

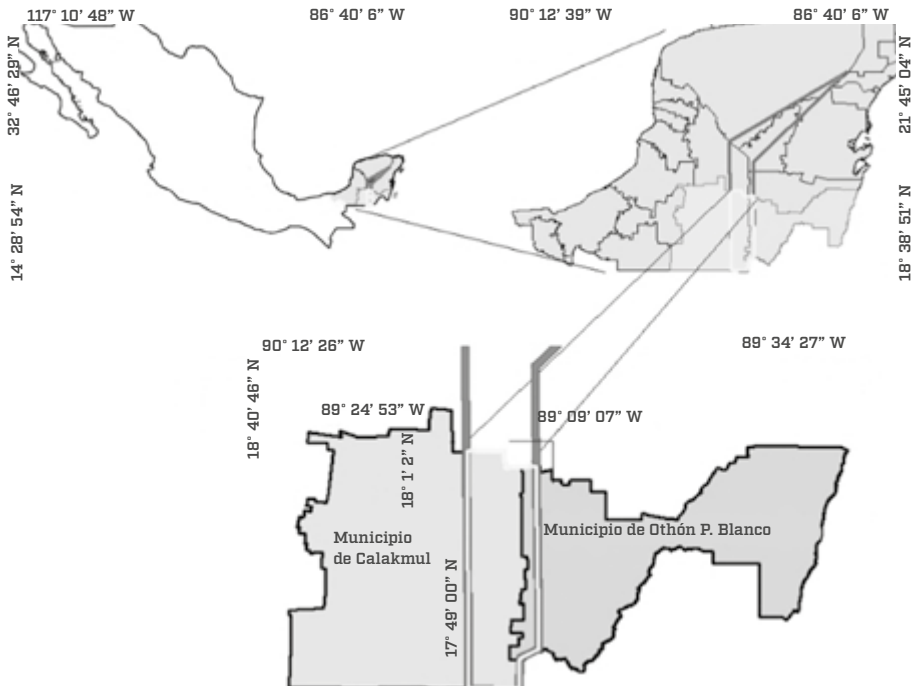


**Fuente:** Instituto Nacional Electoral (INE) (2014).

<sup>2</sup> Respecto al punto PUT, no está del todo aceptado su significado, aunque en términos generales, las siglas se interpretan como: Punto de Unión Territorial.

La región de estudio de este trabajo se ubica en la parte más meridional del sureste del territorio que comprende la República Mexicana, entre los paralelos  $17^{\circ} 49' 00''$  y  $18^{\circ} 01' 02''$ , y los meridianos  $89^{\circ} 09' 07''$  y  $89^{\circ} 24' 53''$  (imagen 2).

**Imagen 2:** Ubicación geográfica del área de estudio, en el contexto nacional y estatal



**Fuente:** Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016).

Actualmente, en las comunidades ahí asentadas se registra una alta tasa de inmigración y fecundidad. En la zona en conflicto entre los municipios de Othón P. Blanco y Calakmul, están residiendo ocho mil habitantes distribuidos en un total de treinta comunidades, tal y como se detalla en la Tabla 1.

La dinámica poblacional del municipio de Calakmul ha sido fluctuante. Tuvo un rápido crecimiento a partir de la década de 1980, cuando se fundaron 60 comunidades, y a principios de la década de 1990 se sumaron 18 más, con inmigrantes procedentes de 23 estados de la República, principalmente

de Tabasco, Veracruz, Chiapas y Michoacán, atraídos por los programas gubernamentales de reparto de tierras en la década de 1960. La región está conformada por varios grupos étnicos como: mayas, choles, tzeltales, chontales, tzotziles y otros de menor representación.

**Tabla 1:** Relación de comunidades y número de habitantes en la región de estudio

Comunidad	Total de habitantes
16 de Septiembre (Laguna de Alvarado)	125
21 de Mayo (Lechugal)	330
Arroyo Negro	222
Bella Unión de Veracruz	131
Blasillo	203
Caña Brava	215
Carlos A. Madrazo (Corozal)	64
Cerro de las Flores	83
Dos Aguadas	132
Dos Lagunas	291
Dos Naciones	300
Dzibalito (José María Morelos)	373
El Sacrificio	686
El Tesoro	382
Felipe Ángeles	360
Frontera (Manuel Crescencio Rejón)	335
Guillermo Prieto	262
Hermenegildo Galeana	109
Icaiché (Nuevo Icaiché)	201
Josefa Ortiz de Domínguez	254
Justo Sierra Méndez	151
La Lucha	147
Los Alacranes	148
Los Ángeles	549
Nuevo Paraíso	213
Nuevo Progreso	144
Nuevo Veracruz	210
Ojo de Agua (Lázaro Cárdenas n 2)	345

Comunidad	Total de habitantes
Pioneros del Río	206
Plan de Ayala (5 de Mayo)	384
Santa Rosa	174
Tambores de Emiliano Zapata	314
Total de habitantes en la región de estudio	8552

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de información facilitada por la Coordinación de Alcaldías, delegaciones y subdelegaciones del Ayuntamiento de Othón P. Blanco (censo levantado en 2013).

## La regionalización del espacio y la cooperación transfronteriza

La ciencia económica, apoyada por la geografía y la sociología, ha llegado a la conclusión de que unas áreas intermedias, ni demasiado grandes ni demasiado pequeñas (entre 15 mil y 60 mil kilómetros cuadrados, poco más o menos), y gozando de cierta homogeneidad interna, son los espacios óptimos para planear y promover el desarrollo, según asienta De Azaola (1972, p.41). Se ha de tener en cuenta que el área en disputa entre los tres estados de la Península de Yucatán, objeto de estudio en esta investigación, es de 10,500 Km<sup>2</sup>.

Las regiones se definen naturalmente por la concurrencia de factores (geografía, historia, economía, costumbres, raza, idioma, etc.), en contraste con las divisiones artificialmente trazadas por la política, por la administración o por la técnica.

En las localidades pueden predominar intereses distintos a los de los grupos dominantes nacionales. Por tanto, los grupos locales pueden utilizar el aparato de Estado, ya sea local, o regional para promover sus propias políticas, en oposición a las directrices federales. Para Taylor (1994): «Los aparatos de Estado locales y regionales no son agentes del Estado ni agentes de la oposición al Estado, son ambas cosas a la vez, ésa es su característica principal» (p. 301).

Taylor defiende la idea de que el desarrollo desigual obliga inevitablemente al Estado a organizar su territorio por medio de alguna autonomía local. En ese sentido, la abolición de la administración local y regional nunca resuelve la tensión de las relaciones entre el centro y las localidades (Taylor, 1994, p. 304).

Este desequilibrio, ha conferido especial urgencia a la revalorización de la región como el marco adecuado para el planteamiento de problemas, cuya solución sin demora es requerida por una mentalidad que reacciona ante el subdesarrollo. Es evidente que, por ejemplo, en Quintana Roo las poblaciones más pobres y rezagadas, se encuentran alejadas de la costa y de polos turísticos como Cancún, Playa del Carmen o Tulum. En el interior de la península de Yucatán, es donde se localiza la región de estudio en este trabajo.

La presencia de estas zonas subdesarrolladas junto a otras zonas que, sin gozar todavía de un nivel de vida alto en comparación con los países más desarrollados, se encuentran a un nivel muy superior al de las primeras, se considera hoy por muchos inadmisibles por razones éticas, por motivos utilitarios y en virtud de argumentos de tipo psicológico y político.

El desarrollo regional es primordialmente el desarrollo de los hombres y mujeres que viven juntos en un territorio determinado, constituye el desenvolvimiento de la sociedad que esas personas forman para vivir más próspera y libremente cada una de ellas. La regionalización o comarcalización se logra por medio de las asociaciones intermunicipales, son instrumentos privilegiados en la organización territorial de la administración pública, con los que se implanta un modelo más racional y participativo, a la vez que suponen un factor de refuerzo y de revitalización de la administración regional y local, pues traduce una voluntad de reforzar el sistema democrático y de estimular el autogobierno (López y Benito, 1999, p. 241).

El sustantivo «región» y el adjetivo «regional» poseen significados diferentes según el contexto en que sean empleados, y de aquí su gran ambigüedad. Suele hablarse de regiones fisiográficas o naturales, administrativas o funcionales, económicas y étnicas, entre otras, tal y como se puede ver en la tabla 2.

De todas estas acepciones, la que interesa para esta obra, es la que se traduce en la existencia de territorios y poblaciones firmemente vinculadas a estos, en cuya delimitación contribuyen simultáneamente la geografía física, la historia, la economía, los caracteres étnicos (raza, idioma, costumbres, mentalidad) y la propia voluntad de los habitantes. La conjunción de todos estos factores es lo que da a esos territorios y a los grupos humanos en ellos establecidos, una fisonomía peculiar, más o menos acusada, además de una base suficiente para organizar su existencia colectiva (económica, cultural, administrativa) con originalidad y con autonomía, las cuales no excluyen en



modo alguno intensos intercambios de toda clase con los territorios y grupos humanos vecinos, dentro de un orden más vasto.

**Tabla 2:** Acepciones del regionalismo

Tipo de región	Acepciones
Natural	Las características geográficas, climatológicas y paisajísticas de un ámbito espacial pueden configurar una unidad diferenciada; por ejemplo, un archipiélago, una isla, una llanura... De la tierra emana un aliento unificador de la gente que la habita, proporcionándole una identidad como grupo.
Histórica	Los datos suministrados por el pasado y sus interpretaciones historiográficas pueden servir para prestar unidad a una extensión territorial determinada, por ejemplo, las divisiones romanas, feudales o medievales. Se construye un pasado mítico, glorioso, que se ha perdido y que es preciso recuperar.
Económica	El ámbito de las relaciones de producción, distribución y cambio de mercancías puede ser aislado en términos espaciales, definiendo interrelaciones y actividades similares u homogéneas, mediante técnicas cuantitativas para una asignación de recursos que combine eficiencia y equidad; por ejemplo: la tipificación de regiones para la planificación económica y la adopción de prioridades industriales.
Urbana	La urbanización suele producir una especialización funcional y una dominación ecológica sobre el territorio por parte de un centro geográfico en el que se concentran la población y los recursos de todo tipo, lo cual origina las áreas metropolitanas.
Étnico-cultural	Las características más frecuentes para distinguir unos grupos étnicos de otros son la lengua, la historia y la estirpe real o imaginada, lo cual puede definir de forma relativamente homogénea a los habitantes de un territorio concreto.
Político-administrativa	La demarcación jurídica del conjunto del territorio de un Estado, sea para la prestación de servicios públicos o, en general, para la realización de las actividades consideradas como propias, configura unidades territoriales que oscilan entre la simple descentralización administrativa hasta la creación de regiones dotadas de autogobierno para ejercer competencias de diversa índole. Este nivel de gobierno intermedio entre el ámbito nacional o central y los niveles locales ha dado origen, mediante la regionalización, a lo que se han denominado mesogobiernos en Europa.

**Fuente:** Elaboración propia con base a Olmeda (1997, pp.309-310).

Nos señala Renard (citado en López y Benito, 1999, p. 128), que se produce un «metamorfismo de contacto» en cuanto a la interpenetración de comportamientos y de culturas en los espacios que podemos llamar con propiedad «regiones transfronterizas», en cuanto se dan en ellos contactos culturales y comportamentales que favorecen las relaciones y la cooperación, tal como la aparición de migraciones residenciales, medios de difusión bilingües, actitudes sociales por encima de los límites internacionales, en donde los ejemplos de Europa y Norteamérica son relevantes.

Esta cara de la frontera, como ámbito de cooperación e integración entre dos comunidades vecinas, se distribuye por territorios en los cuales las fronteras parten áreas urbanas (donde existen fuertes interrelaciones y flujos),

regiones y explotaciones agrarias (granjas donde el ganado vaga de un lado a otro sin que a sus dueños importe la nacionalidad de los pastos), bosques (cortados por una mera línea cortafuegos) o parques naturales protegidos (sin más signo de discontinuidad que la marcada, si acaso, por accidentes naturales).

La cooperación transfronteriza se ha apoyado y servido de los esfuerzos solidarios de las localidades, las regiones, los Estados, las administraciones, así como también de las asociaciones y de las iniciativas empresariales y privadas, que se han volcado en mayor o menor medida en utilizar instrumentos de políticas cooperantes, basadas en estrategias, planes y programas operativos. Lo que contribuye a suavizar los inconvenientes de los efectos frontera, a superar la situación de marginalidad nacional de estas regiones, y a mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, con lo cual se convierte tal cooperación en un objetivo imprescindible.

La filosofía de la misma consiste en que dos áreas fronterizas sean lugares de encuentro, trabajen juntas en el desarrollo de acciones y estableciendo prioridades, a la vez supone que, una gran cantidad de agentes sociales y niveles administrativos se unan para dialogar sobre todos los aspectos de la vida cotidiana y ciudadana, en el marco de una región o de localidades en frontera.

Mediante el encuentro entre las comunidades localizadas en la zona de indefinición limítrofe analizada en esta obra, se pretende que dejen de estar ubicadas al margen de sus entidades federativas, del propio país y lejos de los centros de decisión, para pasar a ocupar un lugar central en la península de Yucatán y de unión con Centroamérica; lo cual sería beneficioso para la región, debido a que *las estructuras de cooperación transfronteriza* están orientadas a servir de intercambio e interfaz, que incremente la efectividad de los organismos locales, regionales o nacionales en cada lado de la frontera. Por tanto, no se orientan a crear un nuevo nivel administrativo y deben entenderse como diferentes tipos de cooperación a nivel estratégico y de proyectos.

Aun cuando persiste el modelo en el cual los estados de Quintana Roo y Campeche son soberanos y se encuentran yuxtapuestos en el espacio, son evidentes los signos de que, nos encontramos ante una sociedad de cooperación y una sociedad organizada. La colaboración, para que sea eficaz, debe estar establecida y lo adecuado es articularla a través de organismos e instituciones supraestatales. Esto es un fenómeno al alza en el mundo de hoy, y

un elemento a tener muy en cuenta en los análisis y estudios sobre Geografía Política, como lo es éste.<sup>3</sup>

## Asociacionismo municipal

La participación activa y productiva de los municipios mexicanos es uno de los mayores retos del presente siglo. En la última década se ha comenzado a redimensionar la importancia de los gobiernos municipales, como entidades públicas de gobierno, espacios donde debe potenciarse el desarrollo social del país.

En este sentido, la intermunicipalidad, como herramienta de trabajo y figura jurídica, permite un mayor grado de corresponsabilidad, integración y distribución de competencias, con plenitud de facultades de gobierno municipal entre sus asociados, realizando así un pacto local horizontal, con la suficiente autoridad para llevar a cabo una gestión y operación más eficaz. Este aspecto relacional es lo que da lugar a que haya gobernanza.

Por asociación de municipios se puede entender aquella reunión de dos o más municipios, formalizada jurídicamente para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones implicadas. Por su naturaleza, puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación (García, 2002, p. 28).

La gestión intermunicipal no solo puede proveer servicios públicos sino también atender problemas de carácter regional que comparten. Moyado

---

<sup>3</sup> Una muestra que se percibe a la Península de Yucatán como región y que necesita estar unida para afrontar retos comunes es la petición que realizó la organización ambientalista Greenpeace, en diciembre del 2016, a los estados de Campeche y Quintana Roo para que se unan al de Yucatán a fin de lograr una agricultura sustentable en la Península. En el 2015 Yucatán impulsó la milpa agroecológica, mientras que sus vecinos peninsulares, siguen impulsando la agricultura industrial, intensiva, extensiva y con sobreexplotación de los recursos naturales, donde se hace uso de soya, transgénicos y pesticidas, desplazando la milpa, lo que está provocando afectaciones en el medio ambiente y a las comunidades mayas, en especial en el municipio de Hopelchén, Campeche, limítrofe con Quintana Roo.

(2002) hace referencia a los municipios conurbados con respecto a la problemática que afecta a áreas metropolitanas.

## **Fundamento legal del asociacionismo municipal mexicano**

El fundamento legal de la asociación entre municipios se interpreta como una decisión autónoma, en tanto que, sólo les compete a los ayuntamientos aprobarla y ejercer la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente, sin la intervención de los congresos estatales, con excepción de los casos en donde los municipios que decidan asociarse pertenezcan a entidades federativas distintas (Salinas, 2010; Rendón, 2005; Quintana, 2003).

Desde 1983 ya existía la posibilidad de crear este tipo de asociacionismo en México para la mejor prestación de servicios públicos, en cuyo caso se trataba de asociaciones en las que actuaban los municipios como sujetos de derecho público. La reforma al artículo 115 constitucional de 1999, reforzó la figura y avanzó hacia la nueva oportunidad de que los municipios se asociaran no solo para la mejor prestación de servicios públicos, sino también, para el ejercicio de sus funciones públicas.<sup>4</sup>

Además, se abrió la posibilidad a que se pudieran incorporar municipios de diferentes estados, previa aprobación de sus legislaturas. Esta opción es muy interesante debido a que las problemáticas que puedan compartir municipios colindantes, no distinguen de límites políticos de territorios estatales, por lo que posibilita que la zona objeto de estudio en esta obra, pudiera ser gestionada de forma conjunta por los municipios vecinos, mientras se resuelve por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional, de a qué Estado pertenece dicha zona, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Federal.

A pesar de que hace ya varias décadas que la figura de las asociaciones intermunicipales está regulada en la Carta Magna mexicana, actualmente

---

<sup>4</sup> La diferencia básica entre un servicio público y una función pública estriba en que el primero puede ser concesionado, mientras que la segunda no puede ser ejercida por particulares, sino que es inherente al estado y éste lo ha de prestar de manera directa, como ocurre con la seguridad pública.

solo una tercera parte de los municipios mexicanos tiene alguna especie de asociación con otros, o con el gobierno estatal, y estas, se presentan en rubros tradicionales, como la prestación de servicios básicos. Los municipios más pequeños y con mayor rezago tienen menor tendencia a asociarse (Sobrino, Garrocho, Graizbord, Brambila y Aguilar, 2015, p. 144).

Continuando en la esfera federal, hay que señalar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>5</sup> la cual contempla, en su artículo 10, la necesidad de coordinación por parte de la Federación, las entidades estatales y los municipios para apoyar los objetivos previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, así como la importancia de que se puedan asociar los municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, y para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes. Se establece la posibilidad de la celebración de convenios para realizar una asociación intermunicipal, o para que el municipio coordine sus acciones con su respectiva entidad federativa o con los particulares, para la prestación de servicios municipales, atendiendo a lo que esté previsto en la legislación local. La combinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno mexicano, ocasionalmente ha dado lugar a la creación de organismos metropolitanos de coordinación, con uno o varios objetivos específicos<sup>6</sup>.

De acuerdo con la normatividad del estado de Quintana Roo, este asunto actualmente se encuentra regulado en el artículo 150 de su constitución local, y en los artículos 195 y 196 de la Ley de los Municipios aprobada en el Estado. Básicamente reproducen lo establecido en la Constitución Federal, salvo la adición del 14 de agosto del año 2001 ya señalada anteriormente.

Por parte del estado de Campeche la coordinación entre ayuntamientos es algo que también está previsto en su legislación, tal y como se norma en

---

<sup>5</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/11/2016.

<sup>6</sup> Ejemplo de ello son las comisiones para el área metropolitana de la Ciudad de México que han operado en las últimas dos décadas. A nivel municipal, León y Silao, dos ciudades intermedias de la dinámica región del Bajío mexicano, están respondiendo a las presiones de crecimiento urbano e industrial con iniciativas de cooperación entre sus municipios. Un ejemplo más es el esfuerzo por consolidar una economía competitiva metropolitana, sostenido por alcaldes políticamente conscientes y sensibles, que se lleva a cabo en los municipios de dos estados de la región metropolitana de La Laguna, en respuesta al estancamiento del sector de las maquiladoras.

el artículo 105, fracción V, inciso a). La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, establece para el caso de la coordinación de dos o más municipios; los artículos 3° y 102, fracciones II (para municipios del mismo Estado) y III (para la más eficaz prestación de servicios públicos municipales, con municipios de otros estados). El artículo 164 de la misma Ley, señala cómo se han de celebrar los convenios con municipios de otro estado y remite al artículo 102, fracción III, de la misma<sup>7</sup>. Aquí se establece que el proyecto de dichos convenios requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento presentes en la sesión, y abre la posibilidad de que el Ayuntamiento que suceda al suscriptor, pueda dar por terminado el convenio sin responsabilidad alguna, por medio del voto favorable de la misma mayoría calificada.

Hay que distinguir entre la figura de la coordinación y la de la asociación municipal, pues son diferentes y dan lugar a distintos convenios, contempladas de manera individual en las leyes municipales de los estados de Baja California (Artículo 49), y de Nayarit (Artículo 215):

- **Convenios de coordinación:** Tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución respecto a la materia correspondiente.
- **Convenio de asociación por mandato específico:** Es aquél en el que una parte encarga a la otra, la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, cediéndole en consecuencia todo o parte de las atribuciones y facultades relativas a la materia de que se trate. Es el tipo de convenio se celebra con gobiernos estatales.
- **Convenio por asociación por objeto común:** En éste las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo descentralizado en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspon-

---

<sup>7</sup> En este artículo 164 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche existe un error en su fracción IV, cuando al hacerse referencia a los convenios a celebrarse con municipios de otro estado se remite al artículo 102, fracción II de la propia Ley, cuando en realidad se tendría que referir a la fracción III del artículo 102, que es donde realmente se regulan tales tipos de convenios, ya que la fracción II se refiere tan solo a aquéllos que se celebran entre municipios del propio Estado de Campeche.

dan, en los términos del acuerdo que al efecto adopten. Los organismos que conforme a esta figura se generen, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que las reglas para su rescisión, terminación, desaparición y liquidación deberán quedar establecidas en el convenio respectivo.<sup>8</sup>

La posibilidad de conflicto entre los municipios con base a dichos convenios está prevista en el ordenamiento jurídico mexicano, empezando por el artículo 115, fracción II, inciso e), párrafo segundo, de la Carta Magna. La Constitución de Quintana Roo sigue el mismo esquema en su artículo 152, atribuyéndole al Congreso del Estado, la regulación de los procedimientos para solventar controversias intermunicipales, facultad que también se le atribuye en el artículo 16, fracción xxxv de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, de fecha 25 de octubre de 1995 (Biebrich y Spíndola, 2011, pp. 642 y 643).

El artículo 196 de la Ley de los Municipios del estado de Quintana Roo establece que los conflictos que se deriven de los convenios celebrados entre los municipios se deben resolver por la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

## **Ventajas y desventajas, incentivos e inhibidores de la asociación municipal**

En México los gobiernos locales han logrado una mayor autonomía para decidir sobre asuntos propios, pero se encuentran limitados por su capacidad financiera. Además, poseen una gran heterogeneidad en sus capacidades institucionales, lo cual incide en una baja competencia para tratar de resolver los problemas que los aquejan.

---

<sup>8</sup> A esta modalidad de convenio, se circunscribe el que fue aprobado el 17 de agosto de 2009 por los municipios integrantes de la cuenca del Río Coahuayana, en el Estado de Jalisco, para la creación de la JIRCO (Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana). El objeto del convenio fue la creación de una asociación intermunicipal con el carácter de Organismo Público Descentralizado para lograr el manejo integral del territorio de los municipios que compartían la cuenca del río enunciado.

Lo primero que se necesita para establecer un acuerdo de cooperación entre municipios es que tengan voluntad para celebrarlo, ya que deben enfrentar cuestiones burocráticas y diferentes posiciones políticas al compartir límites con otros gobiernos locales que no pertenecen al mismo partido. Además, deben existir incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar y han de ser pocos los municipios a integrarse.

**Tabla 3:** Elementos que favorecen o dificultan la colaboración entre municipios

Incentivos	Barreras
Posibilidades de cooperación en caso de desastres.	La heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus capacidades institucionales;
Distritos electorales de cooperación.	La falta de confianza entre las partes también actúa como obstáculo para la cooperación.
Incentivos provenientes de fuera de las localidades.	Podría existir, por ejemplo, la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos.
Apoyo continuo de los gobiernos electos.	Diferentes personalidades y disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos.
Visibles beneficios de la cooperación para los participantes.	Falta de experiencia y de conocimiento legal.
Existencia de empresariado político.	Resistencia a que un poder supramunicipal tenga injerencia en decisiones municipales.
Énfasis en estrategias visibles y efectivas.	Pobreza, carencias financieras y técnicas, y ausencia de personal capacitado
Énfasis en la construcción colaborativa de habilidades.	

**Fuente:** Elaboración propia con base en Rodríguez-Dreggia y Tuirán (2006).

Hay elementos que no inciden de manera determinante en este aspecto, por ejemplo, no se puede afirmar que, comparando municipios de características similares, pero con diferentes grados de urbanización, alguno tenga mayor probabilidad de asociarse que otro. Sin embargo, existen elementos que condicionan la existencia del asociativismo municipal.

Si bien es cierto que las decisiones de asociarse caen dentro del ámbito de las localidades, los gobiernos, estatales y federal, pueden desempeñar un papel relevante en el incremento de incentivos para que se realicen este tipo de asociaciones. Los gobiernos estatales pueden promoverlas a través de mejoras en sus leyes. El gobierno federal podría proveer asesoría en la materia, dando a conocer los beneficios que se derivan de este tipo de acuerdos, especialmente en los municipios de alta marginación.



**Tabla 4:** Factores que inciden en el asociativismo municipal

Asesoría	Los municipios con intercambio de información y asistencia técnica tienen alrededor de 4% más de probabilidad de asociarse con otros municipios que los que no cuentan con estos servicios. La información y su uso, así como la asistencia técnica, se vuelven instrumentos importantes para incentivar la colaboración entre municipios.
Deuda	Ante una mayor presión por deuda, superior al promedio, los municipios buscan nuevas formas de financiar proyectos de servicios públicos.
Marginación	Los municipios con mayor propensión a la asociación son los de marginación media, seguidos de los de una baja marginación. Sin embargo, los de alta marginación, que son los que más se beneficiarían de un acuerdo de asociación, no cuentan con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación, por eso no se unen.
Legislación	Las regulaciones de los estados sobre asociaciones tienen un impacto directo sobre las tendencias a asociarse por parte de los municipios.
Localización geográfica	Los municipios situados en zonas geográficas del norte y sur de México, tienen menor probabilidad de asociarse que un municipio de la zona centro del país.
Afiliación política de presidentes municipales	Existe una mayor propensión a la asociación si se es del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (en ese orden) que si se es de cualquier otro partido o coalición o método de elección.
Cantidad poblacional	Los municipios grandes, con más de 15 mil habitantes, y en menor medida, los medianos, que tienen entre cinco mil y 15 mil habitantes, son aquellos que más participan en movimientos de asociativismo, lo cual se achaca al hecho de que poseen una estructura de mayor complejidad, lo que les permite contar, entre otras cosas, con mayores recursos económicos y técnicos, así como con un mayor grado de posibilidades de acceso a los flujos de información exógena.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006) y Veglia (s.f.).

De la siguiente tabla, se infiere lo provechosa que puede ser la asociación municipal. Se generan economías de escala, se logra una mayor cobertura en la prestación del servicio público y se reducen los impactos ambientales. Estos beneficios provocan una sinergia entre los gobiernos municipales asociados que les permite realizar acciones colectivas, concertar para resolver problemas comunes y unirse para obtener ventajas de manera conjunta, originándose un círculo virtuoso.

**Tabla 5:** Ventajas y desventajas de la asociación municipal

Ventajas	Desventajas
Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce.	Resistencia de los actores locales y regionales
Privilegia el acuerdo permanente y la toma de decisiones de manera colegiada, sin importar la filiación política de las autoridades municipales que integran la instancia directiva.	Desconocimiento del esquema de asociacionismo
Mejora la planeación y administración del territorio, al considerar las necesidades y problemas a los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal. Se genera información confiable para la planeación	No existen incentivos para impulsar la práctica asociativa.
Permite realizar acciones que el municipio no podría llevar a cabo por sí solo, potenciando al actuar de manera conjunta.	
Se valorizan las potencialidades del territorio y se favorece el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos, al actuar de manera conjunta.	Falta de visión de políticas de medio y largo alcance debido a periodos de gobiernos municipales de tres años.
Se incrementa la cobertura de los servicios y funciones.	
Propicia la homologación de reglamentos, normas, tarifas, y procedimientos en una región articulada por los municipios que se asocian.	Descoordinación interinstitucional
Reduce los impactos ambientales de los servicios o funciones públicos, dado que se crea una sola infraestructura o sistema para varios municipios	Ausencia de liderazgos locales o regionales.
Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como hacia la sociedad. Se adquiere un compromiso de rendición de cuentas.	
Impulsa el desarrollo institucional, social y económico del municipio.	
Permite una reordenación de presupuestos y determinación de costos reales	
Genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad en la formulación y ejecución de estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional.	Renuencia de funcionarios municipales al pago de los costos reales derivados de las acciones llevadas a cabo de manera asociada.
Mantiene o mejora la capacidad de los municipios asociados de ser competitivos en un entorno globalizado.	
Permite afrontar la aparición de las ciudades difusas* y de sus problemas complejos, derivados de la interdependencia entre la ciudad central y los municipios de su entorno. Estos problemas superan los límites físicos y competenciales de los municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala territorial local intermedia.	

\*Las ciudades difusas son fenómenos que ocupan espacios cada vez más extensos y que se caracterizan por el predominio de bajas densidades y un crecimiento discontinuo o a saltos, resultado del proceso de suburbanización o periurbanización.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED], 2010 y Hildenbrand, 2009.

## Conclusiones

La gestión intermunicipal ha adquirido importancia relevante a nivel internacional, a través de experiencias concretas en varios países y en su discusión y análisis en congresos y reuniones de funcionarios locales.

En el viejo continente, esta figura ha demostrado favorecer la cohesión territorial, la cual aplica los «modelos sociales» más allá de grupos sociales e individuos a lugares y territorios.

Se hace pertinente fomentar el tejido regional en la península de Yucatán, con la finalidad de mitigar los efectos de la indefinición territorial que la aqueja. El mejor camino para lograrlo podría ser el de reforzar la relación entre las diferentes administraciones públicas municipales existentes.

En este estudio se ha evidenciado que la figura de la asociación municipal está regulada y permitida por la legislación mexicana. Sin embargo, son escasos los ejemplos de esta figura en este país. Se hace pertinente hacer ver a los ayuntamientos las ventajas que trae consigo la posibilidad de que se puedan coordinar para la prestación conjunta de servicios públicos, como ya se lleva haciendo desde hace tiempo en Europa con éxito.

## Bibliografía

- Ayuntamiento de Othón P. Blanco (2013). *Censo de población*. Levantado y entregado en mano por la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones.
- Biebrich, C. A. y Spíndola, A. (2011), *Los derechos fundamentales del pueblo de Quintana Roo a través de su historia*, Chetumal, México: Estos días.
- Davoudi, S. (2007). Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional. En J. Farinós y J. Romero (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (69-71). Valencia. España: Universitat de Valencia.
- De Azaola, J. M. (1972). *La Regionalización de España*. Madrid. España: Revista de Occidente, S.A.
- García del Castillo, R. (2002), *Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales*, México: Instituto Nacional de Administración

- Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. II, 28.
- Hildenbrand, A. (2009). Política de Ordenación del Territorio en España (1978-2007). En A. Massiris (Coord.) *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2016*.
- López, L. y Benito, P. (1999). *Geografía Política*. España: Cátedra.
- Moyado, F. (2002). *Organización e integración de la Administración Pública Municipal*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. I, 134.
- Olmeda, J. A. (1997). Organizaciones, Gobiernos y Administraciones Públicas. En *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ortega, R. (1997), El nuevo federalismo: La descentralización. En R. Vega (coord.), *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, México, (p. 314). México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAp)
- Quintana, C. F. (2003), *Derecho Municipal*, 7ª. ed., México: Porrúa.
- Rendón, T. y Martínez, J. A. (2005), *Diccionario de términos municipales*, México, Universidad de Guanajuato.
- Rodríguez-Oreggia E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, N° 2, II Semestre, 393-409.
- Salinas, S. (2010). *El Asociacionismo Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México: Secretaría de Gobernación.
- Sobrino, J., Garrocho, C., Graizbord, B., Brambila, C., y Aguilar, A. G. (2015). *Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa*. México: Producción Creativa.
- Taylor, P. (1994). *Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. España: Trama Editorial.
- Veglia, J. L. (s.f.). *Procesos de Asociacionismo Intermunicipal desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible. El caso de la Provincia de Corrientes*.

Trabajo presentado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, en Chaco, Argentina.

### ***Recursos web***

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010): *El asociacionismo: herramienta para resolver conflictos comunes*. Recuperado de [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/El\\_Asoacionismo\\_Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/El_Asoacionismo_Municipal).  
Instituto Nacional Electoral (INE). (2014). *Dictamen Técnico-Jurídico sobre la Modificación de la Cartografía Electoral-Federal, respecto de la Creación del Municipio de Calakmul, Estado de Campeche*. Recuperado de <http://bit.ly/2gJ2mC8>

# Evaluación del ordenamiento territorial del ejido Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo: 2017

Margely Cruz Martínez<sup>1</sup>

David Velázquez Torres<sup>2</sup>

El sur del estado de Quintana Roo se enfrenta a nuevos paradigmas, uno de estos es el ordenamiento territorial bajo la perspectiva de la cohesión e inteligencia territorial y son las comunidades rurales el gran compromiso que existe en esta región, aquí nos enfocaremos a un estudio de caso: El ejido Caoba en el municipio de Othón P. Blanco.

En estas páginas pretendemos realizar una evaluación del ordenamiento territorial en el ejido Caoba, ubicado en la zona sur del estado de Quintana Roo zona limítrofe con Guatemala. El ejido Caoba fue creado en 1940, con una dotación total a la fecha de 67781.26 ha., bajo una normatividad donde la asamblea es la máxima autoridad y representada por un presidente del comisariado ejidal e integrada por 311 ejidatarios. Siendo un territorio en desarrollo de actividades productivas de los sectores, agrícola, pecuario y un potencial importante es el sector forestal.

Bajo este contexto, enfocamos nuestra investigación con la siguiente pregunta de investigación: ordenar el territorio ¿para qué, de qué forma y cómo poder evaluar sus resultados?

Como avance de la investigación, observamos que el ordenamiento territorial del ejido de Caoba, se maneja como instrumento de trámite, no como instrumento de planeación, por lo que uno de los espacios de oportunidad

---

<sup>1</sup> Licenciada en economía y Finanzas y estudiante del posgrado en Planeación en la Universidad de Quintana Roo. Correo: <Margely.1302@gmail.com>.

<sup>2</sup> Profesor investigador en la Universidad de Quintana Roo. Maestría y doctorado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: <davelaz@gmail.com>.

de este instrumento es buscar el aprovechamiento de las tierras comunales, incentivando la inversión, y desarrollo sustentable de este territorio, desde la perspectiva de la cohesión y la inteligencia territorial.

Palabras Claves— planeación, ordenamiento e inteligencia territorial, desarrollo sustentable.

Antes de la presencia española en México, los pueblos contaban con espacios territoriales reconocidos por ellos, sus vecinos y las autoridades, cada uno ejercía jurisdicción en múltiples aspectos como los jurídicos, políticos y militares (Negrete y Aguilar 2006, p. 16). El ordenamiento territorial (OT), es una política pública específica que es adoptada o definida por los gobiernos estatales, hay autores como Massiris (2009, p. 16), quien señala que los planes de OT municipales fueron el resultado de experiencias previas en planeación urbanística orientadas a regular el uso del suelo urbano. Es por ello que la planificación del territorio es una disciplina que emana de la necesidad de corregir los desequilibrios de un territorio, estos ejercían jurisdicción en múltiples aspectos, incluso los generados por la actividad humana, mismos que provocan desigualdad en la calidad de vida entre los habitantes de distintas regiones, por lo tanto, el nivel de desarrollo que alcanza una región es resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas, definidas por el comportamiento determinado de flujos y fuerzas externas a la propia región o territorio, Arias (2006) en su libro: *La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario* menciona a Cuervo y Morales, 2008,. Massiris (2007) y Méndez (1990) quienes sostienen que al ser una política de Estado la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas y a las actividades políticas y privadas.

El objetivo principal del presente estudio es realizar un diagnóstico del ordenamiento territorial en el ejido Caoba ubicado al sur del Estado de Quintana Roo, señalando cómo puede contribuir, junto con otras políticas generales y sectoriales, a la dinamización económica del medio rural y a un desarrollo equilibrado y sustentable, se hace especial hincapié en la importancia que tiene este instrumento en el desarrollo del ejido.

En primer lugar, se presenta el contexto general y metodológico del OT, como base para el desarrollo del ejido Caoba, a nivel regional y local. A modo de referente o ejemplo, se señala el interés manifestado en la normatividad mexicana respecto a la ordenación del territorio.

El 8 de octubre de 1974 se decreta la creación del Estado libre y soberano de Quintana Roo, el 10 de noviembre del mismo año se elige el Primer Congreso Constituyente; para enero de 1975 se promulgó la Constitución del Estado formado por 7 municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Benito Juárez.

Es importante mencionar que México, es una nación privilegiada por las características de su territorio: con el 1.3 % de la superficie terrestre, cuenta con más del 10 % de toda la biodiversidad conocida por la ciencia. El tamaño, geografía y diversidad climática del país, permiten que exista una gran variedad de ecosistemas y especies animales y vegetales, (Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial, y Urbano 2013-2018, D OF, 2018).

De acuerdo a los datos del Registro Agrario Nacional, RAN (2018), existen 29 533 ejidos y 2 360 comunidades, Los ejidos y comunidades «representan un componente fundamental en la estructura de la propiedad de los recursos naturales en el país, con importante incidencia en su utilización productiva, en su relación con la inversión en el campo, en la generación de empleo y autoempleo, en la distribución del ingreso y en la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas» (D OF, 16 de diciembre de 2013).

Dentro del área geográfica del ejido Caoba, se ha observado que el crecimiento demográfico es importante en la toma de decisiones para el uso de tierras comunales. De esta manera se busca proponer estrategias para el óptimo desarrollo del territorio de manera sustentable. Investigadores como Mendoza V. (2013), menciona que a mediados del siglo xx la planeación se relacionó con la necesidad de subsanar los daños causados por la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de las bases para el desarrollo, lo que reclamó una activa intervención del Estado, esto entre 1945 y 1974.

Los desequilibrios territoriales son generados entre otros factores por la actividad humana, mismos que provocan desigualdad en la calidad de vida entre los habitantes de distintas regiones, por lo tanto, el nivel de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas, definidas por el comportamiento determinado de flujos y fuerzas externas a la propia región o territorio, (Cuervo y Morales, 2008).

Se tiene información que en algunos países latinoamericanos se cuenta con experiencias significativas en el ámbito de la planificación y ordenamiento territorial, por ejemplo, en Chile y Colombia surgió la necesidad de incor-



porar esta política para apoyar los procesos de desarrollo regional (Gastó C. Massiris (2007). Según la FAO «El ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe (ALC) tiene su origen en los noventa cuando el Estado promueve políticas verticales dirigidas hacia la ordenación de los recursos naturales y ecosistemas principales» (2013), México buscó el ordenamiento de los recursos naturales y ecosistemas, con la implementación de políticas de planificación y ordenamiento territorial similares a las de Chile y Colombia, procurando un bienestar social, económico y sobre todo socio-ambiental de las regiones.

Es importante contextualizar el término «territorio», de acuerdo con la FAO (2017), es definido como el área de la tierra que existen entre los niveles nacionales, regionales y locales. Dentro del mismo contexto, Massiris (2007), define ordenamiento territorial como: una política de estrategia de planificación, donde se procura vincular las políticas enfocadas al territorio, dicho en otras palabras, territorializar las estrategias de desarrollo. A partir de la definición anterior se evidencia la estrecha relación que existe entre desarrollo y ordenamiento territorial y, en consecuencia, entre las políticas de desarrollo y el modelo territorial presente y futuro.

Así mismo, la FAO (2017), recalca que cuando el ordenamiento empieza a implementarse con un enfoque «de abajo hacia arriba», pierde la connotación «vertical», y pasa a mostrar un proceso de concertación, en el que participan todos los interesados directos del territorio, buscando una planeación participativa. En este enfoque, la concertación y la apertura hacia un diálogo social entre diferentes actores con intereses diferentes de un determinado territorio, representan una fase fundamental del proceso.

Dentro de este marco, no podemos dejar a un lado la importancia de la geografía, la cual ha mostrado interés en la interacción entre los fenómenos de la superficie terrestre, el conocimiento sobre las lógicas de organización espacial y el dominio de lenguajes cartográficos, lo que ha permitido desarrollar, a través del ejercicio profesional, una relación con el campo del ordenamiento territorial, sobre todo a partir de la década de 1960, cuando emergió a nivel internacional el discurso de la geografía aplicada (Mendoza, 2013).

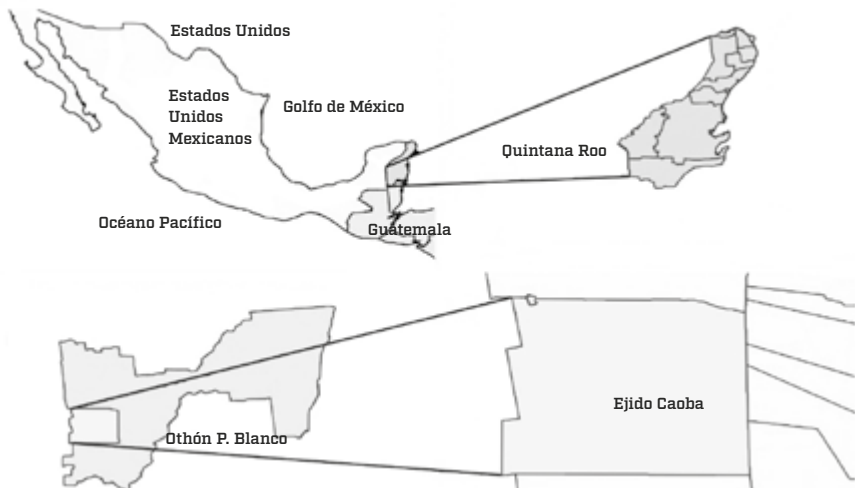
Mendoza (2013), también alude que, la idea de ordenación en México, fue introducida en 1976 a través de la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF, 26 de mayo de 1976), que una vez renovada utiliza el concepto ordenamiento (DOF, 21 de julio de 1993).

Actualmente la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), fija las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

En relación a la Ley anterior también se cuenta con la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 que busca el desarrollo integral y sustentable del territorio.

## Área de estudio

**Mapa 1:** Ubicación del ejido Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, (2017a; 2017b; 2017c) y el Registro agrario Nacional, RAN (2017).

El área de estudio es el Ejido Caoba se encuentra ubicado geográficamente dentro de los paralelos  $18^{\circ} 12'$  y  $18^{\circ} 24'$  de Latitud Norte y dentro de los meridianos  $88^{\circ} 54'$  y  $89^{\circ} 06'$  de Longitud Oeste. Se ubica políticamente en el Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, México. El ejido Caoba limita al norte con el ejido Laguna Om, al sur con el ejido Tres Garantías, al

este con los ejidos Álvaro Obregón, Pucté, Cacao y Cocoyol, y al oeste con los límites estatales de Quintana Roo y Campeche (véase mapa 1).

El ejido de Caoba visto en el mapa 1, se localiza a 97 kilómetros de la ciudad Chetumal, capital del estado de Quintana Roo en carretera Chetumal-Escárcega, a la altura del kilómetro 75 por una desviación 3 kilómetros. Contando con 2 núcleos de población.

## **Características físico-naturales: elementos y componentes físicos**

### ***Fisiografía del área de estudio***

El sur de la península de Yucatán prácticamente no posee escurrimientos superficiales perennes, en cambio, son frecuentes las depresiones inundadas e inundables asociadas a fallas y fracturas, que favorecen las condiciones para la infiltración a profundidad y, consecuentemente, la disolución de las rocas calcáreas.

Las condiciones litológicas, estructurales y las características morfodinámicas han dado lugar a una morfología kárstica<sup>3</sup> de llanuras con colinas y micro-valles, valles kársticos de disolución<sup>4</sup> (*poljes*) y miles de dolinas<sup>5</sup> de muy distintas dimensiones (Lugo y Córdova, 1991).

Las comunidades vegetales de esta unidad física están conformadas principalmente por selvas, manglares y vegetación hidrófila,<sup>6</sup> además forman parte de una gran masa forestal del trópico mexicano y centroamericano. Antes del proceso de colonización reciente del trópico, las selvas de México

---

<sup>3</sup> Tipo de paisaje compuesto principalmente de rocas de tipo caliza, dolomítica, yeso, entre otros, característico de la región Karst en Yugoslavia.

<sup>4</sup> Depresiones cerradas de roca kárstica, en los que el proceso de disolución juega un papel determinante en sus formas y dimensiones (Francisco G.; Muñoz J. y Coloma P., 2006)

<sup>5</sup> Las dolinas son un tipo de depresión kárstica con forma cerrada circular o elíptica (Servón P.; Bautista F.; Frausto O. y Pereira A., 2014)

<sup>6</sup> Grupo de plantas ubicadas en regiones con presencia de agua o flujos de agua, por lo que pueden ser acuáticas o subacuáticas (Ellis E. y Martínez M., 2010).

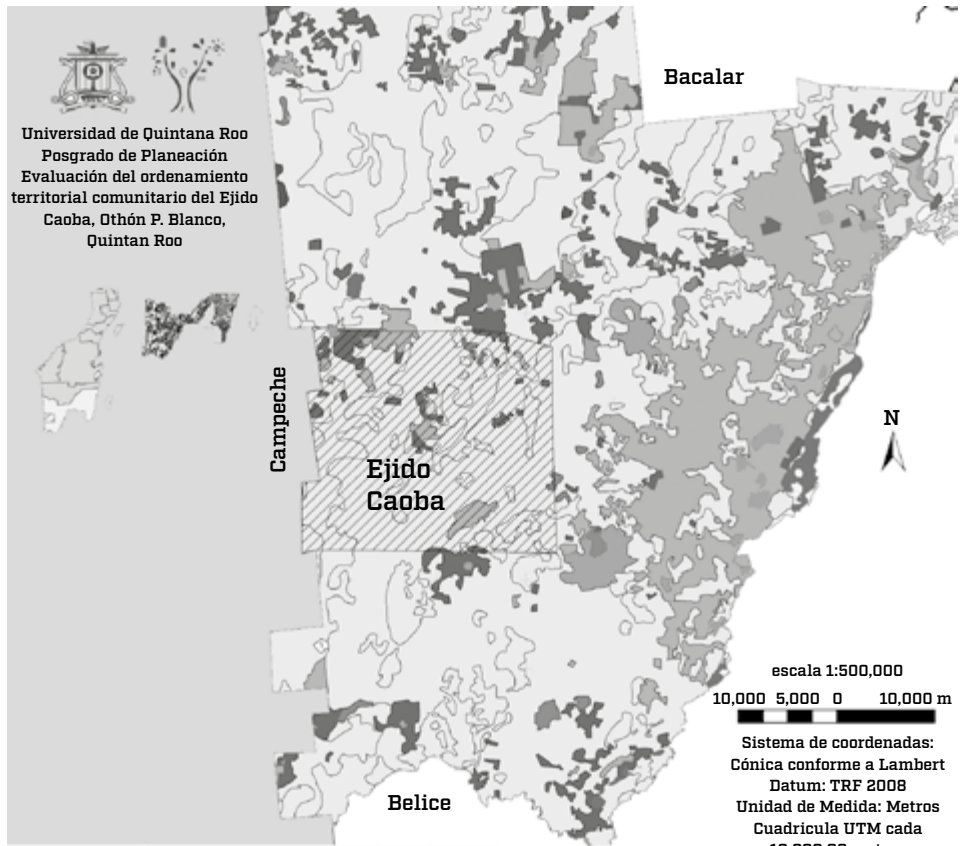
cubrían casi la totalidad de la península de Yucatán, además de los estados de Veracruz, Tabasco y las tierras bajas de Chiapas. En los últimos cuarenta años, la dinámica del crecimiento demográfico y económico de la región han tenido un impacto evidente en la disminución de la superficie de selva en el sureste del país (Padilla, R. 2007).

El terreno de la provincia Península de Yucatán es predominantemente plano. Su altitud promedio es menor a 50 m sobre el nivel del mar y solo en el centro-sur pueden encontrarse elevaciones hasta de 50 metros. En términos estrictamente fisiográficos, es una gran plataforma de rocas calcáreas (que contiene cal) que ha venido emergiendo de los fondos marinos desde hace millones de años; la parte norte de la península se considera resultado de un periodo más reciente.

En términos geológicos, el subsuelo del estado de Yucatán está constituido por una secuencia de sedimentos calcáreos de origen marino del terciario reciente (Padilla *et al.*, 2007), y ha estado bajo subsidencia lenta pero continua. El cuaternario aflora hacia las zonas costeras y corresponde a depósitos calcáreos expuestos después de una ligera emersión de la península de Yucatán. La geología superficial de Yucatán se caracteriza por la poca existencia de suelo (20 cm aproximadamente) y se compone, en su mayor parte, de una caliza muy dura formada por la solución y precipitación de carbonato de calcio que cementa granos y fragmentos de conchas cerca de la superficie del terreno (Padilla *et al.*, 2007).

El uso del suelo en el ejido de Caoba está compuesto en su mayoría por vegetación secundaria, pastizales de cultivo, agricultura de temporal, humedad y bosque tropical subhúmedo (véase mapa 2). El proceso integración del ordenamiento territorial, la planeación, la comunidad y su medio, donde cada una de las partes atribuye aun desarrollo regional sustentable. Es importante recalcar que la planeación participativa es la aplicada a esta investigación.

**Mapa 2:** Uso de suelo del ejido de Caoba, Quintana Roo



**Legend**

- |  |                |                   |
|--|----------------|-------------------|
| ■ Localidades urbanas y rurales de Othón P. Blanco | ▨ Ejido Caobas | □ Othón P. Blanco |
|--|----------------|-------------------|
- Uso de Suelo/Descripción**
- |                                       |                                 |                     |
|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------|
| ■ Agricultura                         | ■ Asentamientos humanos         | ■ Cuerpo de agua    |
| ■ Desprovisto d vegetación            | ■ Manglar                       | ■ Palmar natural    |
| ■ Pastizal cultivado                  | ■ País extranjero               | ■ Sabana            |
| ■ Selva Baja Espinosa subperennifolia | ■ Selva Baja subcaducifolia     | ■ Tulár             |
| ■ Selva Baja subperennifolia          | ■ Selva Mediana subperennifolia | ■ Zona urbana       |
| ■ Sin vegetación aparente             | ■ Vegetación de dunas costeras  | ■ Red de Carreteras |
| ■ Vegetación secundaria               | ■ Municipios_QRoo               | — Red de carreteras |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, (2011; 2017a; 2017b y 2017c.) y el Registro agrario Nacional, RAN (2017).

## Caracterización antrópica: elementos y componentes socioeconómicos

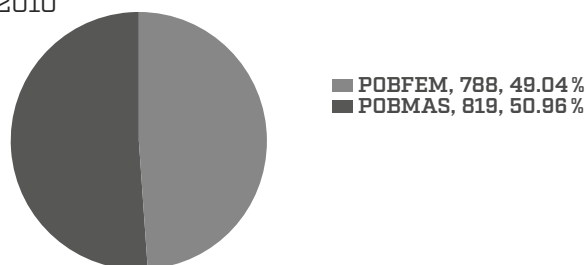
Dentro de este apartado, encontraremos los elementos socio económicos del ejido de Caoba, mismos que se representan de manera gráfica en fusión a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2010.

No sin antes mencionar que el ejido de Caoba a pesar de que tiene una población baja no mayor a 2500 habitantes, cuenta con los siguientes servicios, que determinan el nivel de calidad de vida de cada uno de los habitantes de este territorio.

- Agua potable (pozo)
- Educación inicial
- Educación básica
- Educación media superior
- Domo
- Centro de salud básica
- Parque y campo deportivo
- Aserradero–maquinaria y equipo
- Delegación municipal

A continuación, presentamos las estadísticas que muestran el comportamiento de variables como población, educación, y la Población Económicamente Activa (PEA).

**Gráfica 1:** Población del ejido de Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2010



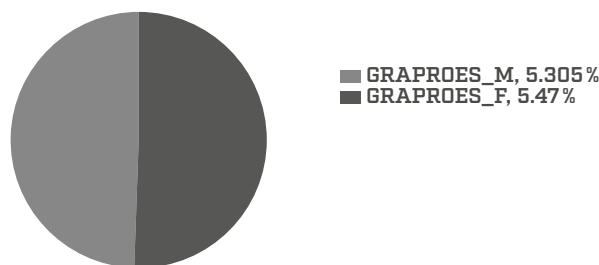
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010.

Como bien los visualizamos en la Gráfica 1, la población total en el ejido de Caoba, está compuesta por dos núcleos agrarios, San José de las Montañas y la comunidad de Caoba, se tiene un total de 1607 habitantes, de los cuales el 49.04 % es población femenina y 50.96 de población masculina.

En el núcleo agrario 1, Caoba hay 708 hombres y 704 mujeres. La relación mujeres/hombres es de 0.994. Cabe mencionar que, de acuerdo a los estudios realizados se encontró que la tasa de fecundidad en la población femenina es de 3 y medio hijos a 2.55 hijos por mujer). El porcentaje de analfabetismo entre los adultos es del 14.45 % (13.53 % en los hombres y 15.37 % en las mujeres) y el grado de escolaridad es de 4.99 años (INEGI. 2010).

En núcleo agrario 2, San José de la Montaña hay 111 hombres y 84 mujeres. La relación mujeres/hombres es de 0.756. La tasa de fecundidad de la población femenina es de 3.41 hijos por mujer. El porcentaje de analfabetismo entre los adultos es del 13.73 % (12.36 % en los hombres y 15.63 % en las mujeres) y el grado de escolaridad es de 4.62 años (INEGI. 2010).

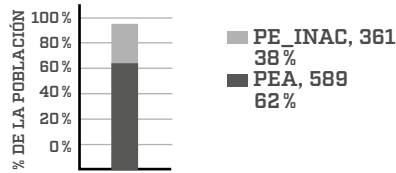
**Gráfica 2:** Grado de estudio promedio de la población del ejido de Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2010



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010.

El grado de escolaridad según las estadísticas, muestran bajo nivel de estudios, siendo para las mujeres de 5.47 años promedio y 5.305 años para los hombres. Se observa de esta manera un desequilibrio dentro de esta variable respecto al promedio de 9.5 a nivel nacional y más aun de 9.6 % respecto al estado de Quintana Roo (véase gráfica 2), mismo que también repercute en la economía de este ejido.

**Gráfica 3:** Población Económicamente activa del ejido de Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2010

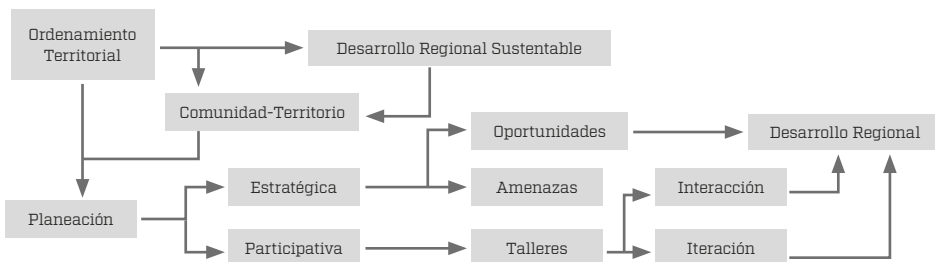


**Fuente:** Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010.

Por ultimo identificamos en la gráfica 3 la población económicamente activa, siendo esta para el ejido de Caoba de 62 % con 589, personas activas y del 38 % corresponde a la población no activa con una población de 361 personas. Teniendo otro factor que influye a un bajo nivel de desarrollo del dicho territorio como lo mencionamos también en la variable de educación.

## Metodología de la evaluación del ordenamiento territorial del ejido Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo

**Imagen 1:** Esquema conceptual del Ordenamiento Territorial y la Planeación



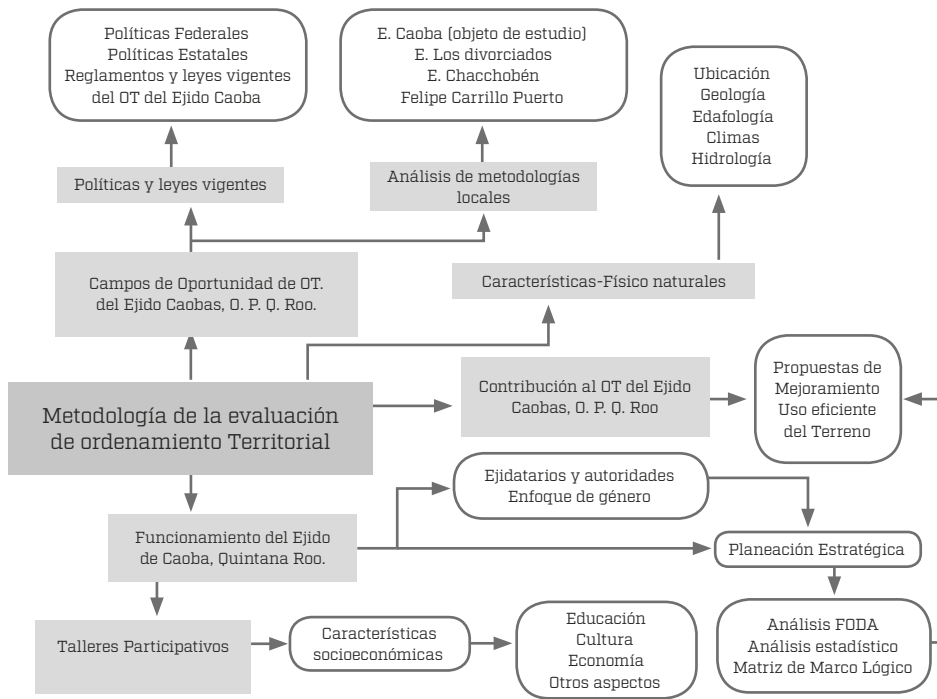
**Fuente:** Elaboración propia con datos de Boisier (1996), Castells (1997), Bassols (1992, 1994), y Vázquez B. (2007).



En la Imagen 1, se presenta el proceso de información, comenzando por definir que es la planeación, posteriormente, el territorio, el ordenamiento territorial como tal, la comunidad y su medio y por último la teoría del desarrollo sustentable.

De la misma manera en la Imagen 2, se presenta el diagrama metodológico que permite en orden, precisa y concisa cada una de las pautas se llevaba en la presente investigación.

**Imagen 2:** Metodología de la evaluación del ordenamiento territorial del ejido Caoba, Othón P. Blanco, Quintana Roo



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Ávila (1995), Boisier (1996), Bassols (1992, 1994), Castells (1997), Mendoza (1998) y Vázquez B. (2007).

Describiendo en primera instancia los campos de oportunidad del ordenamiento territorial, bajo tres líneas de acción.

- a. Reglamentos y leyes vigentes aplicables ha dicho ordenamiento territorial.
- b. Características físico natural
- c. Características socio-demográficas

Como segunda parte el óptimo funcionamiento de ejido Caoba bajo la intervención de la planeación, estratégica y participativa. Y por último contribuir a la mejora del ordenamiento territorial del ejido de Caoba, objeto de estudio de la presente investigación.

La presente investigación pretende sentar las bases metodológicas derivado de la evaluación del ordenamiento territorial en el ejido Caoba en el sur de Quintana Roo, donde los conceptos: territorios inteligentes, ordenación territorial y competitividad interterritorial, constituyen una relación compleja. La crisis como oportunidad para repensar la ordenación del territorio, la evolución de la idea y de las prácticas de OT a nivel estatal. Su influencia para los ejidos del sur de esta entidad; el conocimiento de las características metodológicas y de aplicación práctica nos permiten conocer las fortalezas y debilidades de este plan y nos servirá para un nuevo impulso para la acción pública en las regiones y municipios de Quintana Roo.

## **Estructura del ordenamiento territorial en el ejido Caoba**

Es importante identificar la estructura del ordenamiento territorial del Ejido de Caoba, vigente al 2017, el cual se muestra en la imagen 3, dicha estructura, forma parte del documento existente que nos marca las pautas del manejo del territorio del ejido en cuestión.

La estructura del ordenamiento territorial comunitario en el ejido Caoba es un instrumento de planeación del uso del suelo implementado en Quintana Roo durante los últimos años, con el fin de incrementar la productividad, revertir la deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas para dar paso a las acciones de la planeación comunitaria, es importante mencionar que se presentan dos vertientes: 1) *la planeación estratégica*, la cual es una herramienta orienta la toma de decisiones en torno a una situación actual, determinando el uso del suelo en comunidades campesinas y ejidos a corto, mediano y largo plazo.

### Imagen 3: Estructura General del OTC del ejido Caoba



**Fuente:** Elaboración propia con datos del ordenamiento territorial del Ejido Caoba (2011).

Para visualizar un futuro óptimo y; 2) *la planeación participativa*, la cual en la presente investigación se pretende considerar con mayor valoración, siendo este tipo de planeación una puerta para que la ciudadanía tome sus decisiones, dentro de su territorio comunitario, sin embargo, requiere generar condiciones que incentiven y faciliten la participación de los agentes locales en la gestión y seguimiento del ordenamiento territorial del ejido.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEPA) considera cuatro modalidades de programas de ordenamiento ecológico a) ordenamiento ecológico general del territorio b) ordenamiento ecológico marino c) ordenamiento ecológico regional d) ordenamiento ecológico local (SEMARNAT, 2016). Los dos últimos son los que se aplican al caso del ejido Caoba. La planeación territorial de comunidades y ejidos a través del ordenamiento ecológico es importante ya que la mayor parte de los remanentes forestales de México se ubican en tierras de propiedad ejidal y comunal, además es precisamente, en estos núcleos agrarios donde se concreta el manejo del territorio y de sus recursos (Arteaga, *et al.*, 2014). Planificar y no solo ordenar el territorio es más una cuestión de significado y de oportunidad que lo que representa como documento estratégico de planificación.

El plan de ordenamiento territorial del ejido conlleva hablar de cohesión social y territorio, el primer término hace referencia a la integración social, entendida como el proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas a participar del nivel mínimo de bienestar, consistente con el desarrollo

alcanzado en un territorio, según Naciones Unidas (2007), lo cual está muy lejos de ser una realidad. Cuando se habla del ordenamiento territorial, se hace referencia a una estrategia que busca el desarrollo sostenible, basada en la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores (Pinilla y Ruiz. 2012), por lo que tanto cohesión como ordenamiento territorial representan una moneda de cambio y justificación para negociar y obtener recursos adicionales en los intereses naturales de los ejidatarios para obtener recursos financieros, para subsistir y tal vez para desarrollarse. El tema de ordenamiento del territorio debería ser en nuestro país no solo política de Estado sino un tema de transparencia socio-ambiental y económico y se constituye en una valiosa herramienta para la planeación y gestión del territorio (Sánchez *et al.*, 2013).

El territorio es un sistema complejo y una máquina no trivial, como lo describe el investigador Farinos (2009); que señala también que en los últimos años han sido escasos los avances de las investigaciones sobre sistemas sociales compuestos si se comparan con los habidos en las ciencias naturales.

Las nuevas formas de acercarse al conocimiento del territorio según Farinos es: «(multidimensional, multifuncional, multisectorial y concurrente) y las cuestiones territoriales (con renovadas interpretaciones de las reacciones entre ordenación del territorio, política económica, urbanismo, paisaje y medio ambiente) obligan al diseño de nuevas estrategias también desde la geografía, en relación con otras ciencias» (2009, p. 51).

## **Entrevistas con algunos actores sociales del ejido Caoba**

Dentro de los primeros acercamientos, entrevistamos a agentes claves, como el saliente comisariado ejidal, y personas que son parte fundamental para el funcionamiento del ejido Caoba.

El comisariado ejidal C. Senén Carmona Santiago, su gestión fue de 2014 a diciembre de 2017, siendo muy celoso de la información solo nos argumentó que el ordenamiento territorial es parte de la documentación del ejido y que

casi no es utilizado para el funcionamiento del mismo. En varias ocasiones intentamos entrevistarlo, pero nunca se tuvo resultados positivos de su parte.

Durante el cambio de comisariado ejidal en diciembre del 2017, se presentó una disputa por la toma de poder del ejido, compitiendo de manera libre y directa con ejidatarios residentes del lugar, postulados en planillas para la toma del poder, por elección democrática y popular, validado por el Registro Agrario Nacional (RAN), donde resultó ganador por resultado de mayoría, el C. Pedro Chay Cocom como presidente comisariado ejidal de Caoba.

Continuando con la investigación, se volvió a buscar el acercamiento con las autoridades ejidales, con el fin de conocer a fondo sobre este instrumento. El C. Pedro Chay Cocom, nos argumentó que el ordenamiento territorial es solo un documento que se emplea como requisito para presentar a las autoridades de dependencias, para cumplir ciertos criterios al momento de bajar recursos de gobierno federal, así también como parte de la documentación necesaria vigente del ejido dentro de sus archivos.

Al mismo tiempo comentó Chay Cocom que el ejido es regido por 311 ejidatarios, integrados en 11 grupos sociales, algunos de ellos con figura jurídica, y cada uno de ellos es responsable del recurso maderable que se les otorga cada año. El comisario realiza juntas con los jefes de grupos para ponerse de acuerdo de los asuntos de ejido y así la información llegue de manera jerárquica a cada uno de los ejidatarios. El principal ingreso en función que tiene el ejido, es el corte de madera. Actualmente el mercado es muy incierto y existe muy poca relación con los compradores de madera y mucha exigencia en el mercado, comentan los ejidatarios.

Al mismo tiempo se entrevistaron a jefes de grupos como el Sr. Mauro Cruz, Sr. Juan Interian, Sra. M. Inés Pasaran, mismos que argumentan que la división de las personas está bien representada en grupos y que no se debe centralizar la toma de decisiones de todo el ejido. Por otro lado, argumentan que el Plan de Manejo es parte fundamental para el aprovechamiento del recurso forestal pero que sin duda alguno se encuentran algunas alteraciones al respecto. Así también los ejidatarios mencionan que no tienen conocimiento suficiente sobre el ordenamiento territorial del ejido, que solo saben que existe, que es tomado como un instrumento de gestión y que no se tiene una visión de cómo crecer en relación al aprovechamiento del ejido.

Por lo que podemos concluir que las administraciones ejidales y los tomadores de decisiones están mal informados y desconcertados de cómo se puede

utilizar este plan a lo largo del tiempo, y cuál es el verdadero significado del ordenamiento territorial, y como los ejidatarios solo lo consideran como un requisito ante instancias federales, y no se tienen conocimiento de cuáles son sus alcances de dicho instrumento, mismo que no les permite aprovechar sus áreas de oportunidad dentro de este territorio y obviamente esto no permite la cohesión de la sociedad para alcanzar sus metas y objetivos.

## Comentarios finales

El ordenamiento y desarrollo territorial a mediano y largo plazo son parte de la construcción de una nueva cultura de la planificación ligada al desarrollo territorial sostenible, de la cual se desprende una mayor cohesión social y territorial dando como resultado la creación de territorios inteligentes en las comunidades rurales del sur de Quintana Roo.

Dentro del proceso de investigación los primeros avances que se tienen respecto al ordenamiento territorial del ejido de Caoba, son en primer lugar que dicho ordenamiento es manejado como documento de trámite, ante dependencias municipales, estatales y federales y no como instrumento de planeación, por lo que unos de los campos de oportunidad de este instrumento sería buscar el aprovechamiento de las tierras comunales, incentivando la inversión, y el desarrollo de manera sustentable de este territorio.

A partir del análisis fisiográfico que se realizó en la investigación se concluye que el tipo de suelo en el ejido es llano, con bajos desniveles compuesto principalmente por rocas de tipo calizo, lo que impide que dichos suelos sean altamente productivos, y a su vez es lo que permite que la principal actividad sea la producción de maderas preciosas. Son pocas las zonas de pasto, humedales y zonas de arbustos, y con un clima cálido subhúmedo.

Dado lo anterior se recomienda hacer uso del ordenamiento territorial para clasificar con Inteligencia las actividades, incentivar aquellas que tienen potencial económico y productivo, y buscar alternativas en la manera de trabajar las tierras, todo de acuerdo a las características del suelo, por lo que es de suma importancia considerar la participación de las autoridades y ejidatarios quienes conocen mejor las actividades y suelo del ejido.

En cuanto a las características que presenta la población del ejido se puede decir que es proporcionalmente igual entre hombre y mujeres, el grado de

estudio es un nivel bajo en comparación al nivel estatal y nacional, la tasa de procreación en las mujeres se encuentran en un nivel medio, sin embargo, la participación económica de la población es baja, lo cual es importante para que una región tenga un crecimiento económico y posterior a ello un desarrollo.

Con la participación de las personas y el acercamiento que se tuvo a las autoridades, se obtuvieron algunos resultados directos como:

- No toda el área es apta para la agricultura.
- Muchos ejidatarios no se encuentran en la localidad (emigran).
- Muchos ejidatarios no trabajan en sus predios dado que son adultos mayores y no tienen para inversión.
- Existen ejidatarios trabajando dentro del área forestal aun existiendo un Plan de Programa de Manejo Forestal.
- El área de uso agropecuario anual es muy variable y en la actualidad depende de producción de temporada.
- El comisariado de la presente administración argumenta que no respetan predios por lo que existe conflictos territoriales.
- Regular las áreas de trabajo a las personas que se encuentran dentro del área forestal, pero que se les marque un límite, lo que la asamblea determine.
- Que todos los usuarios del área agropecuaria que tengan la necesidad de realizar quemas, que se comprometan a realizar sus guardarrayas de acuerdo a las normas legales y las medidas de seguridad adecuadas.
- Aplicación del recurso transparente
- Integración de grupos de trabajo de manera coordinada para la compra de madera
- Existen conflictos internos (entre ejidatarios, entre grupos de trabajo, asamblea).

Este trabajo de investigación tiene pendiente de realizar un análisis de datos de recolecta de unas encuestas y de entrevistas con algunos ejidatarios y actores clave como son los jefes de grupos y comisariado ejidal.

Cuáles son los desafíos que enfrentan las políticas de ordenamiento territorial a futuro en el ejido Caoba, son inciertas, pero sí es un compromiso de las autoridades ejidales y población, planificar el uso de suelo y su orga-

nización económica, factor importante es el OTC del ejido el cual debe ser evaluado y actualizado en conjunto, con la finalidad de enfrentar los retos que procuren un desarrollo económico sustentable en el ejido. Dentro de estas recomendaciones, se puede considerar la intervención de las autoridades municipales y estatales para trabajar en conjunto para la planificación y desarrollo de actividades. La planificación territorial exige una nueva inteligencia territorial sustentada en la apertura, la observación y la geoinformación territorial incluyendo nuevas formas de gobernanza que irán consolidando los procesos de aprendizaje y culturización territorial con la actualización socioterritorial y socioambiental, que son actualmente paradigmas motivo de análisis.

Obviamente estamos en la búsqueda de un modelo para planificar bajo principios de cohesión y ordenamiento inteligente en nuestros espacios rurales de Quintana Roo, un resultado a priori ha sido observar la presencia de la precariedad en la gestión del desarrollo rural en el ejido de estudio, en este avance de la investigación que concluirá a finales de 2018.

## Bibliografía

- Anta, S. *et al.* (2006). *Ordenamiento territorial comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. México: SEMARNAT-INE, Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, Grupo de Estudios Ambientales, Methodus Consultora, Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo.
- Arteaga, M *et al.* 2014. Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México. Bogotá, *Revista Perspectiva Geográfica*. vol. 19, núm. 2.
- Bassols A. (1984). *Regiones económicas e inversión: auge y crisis*. México, UNAM, IIE.
- Bassols, A. 1992. *La zona fronteriza México-Estados Unidos: presente y futuro del lado mexicano*. México, UNAM, IIE.
- Boiser (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Santiago de Chile. *Revista Eure*, vol. xxx, núm. 90.



- Castells (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianz.
- Cuervo y Morales (2008). *Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica*. S.e. y s.l.
- Decreto de creación del Estado libre y soberano de Quintana Roo, el 10 de noviembre de 1974. Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo
- Farinos, J. *et al.* (2009). *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia, España, Universidad de Valencia.
- Gastón C., Pino N. *et al.* (2005). Visualización para la planificación territorial-Santiago de Chile Ministerio de Desarrollo... <[www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/.../cuad2-met.visualizacplanterrit.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/.../cuad2-met.visualizacplanterrit.pdf)>.
- González, Schmook, y Calmé (2006). *Distribución espacio-temporal de las actividades extractivas en los bosques del ejido Caoba, Quintana Roo*. México, UNAM, Instituto de Geografía
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, INEGI.
- INEGI (2000). Continuo Nacional Fisiográfico 1: 1 000 000. Serie I. México. INEGI.
- INEGI (201). Uso de suelo y vegetación. Datos vectoriales escala 1: 250 000. Serie v (Capa Unión). México. INEGI.
- INEGI (2010). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos. México, INEGI.
- INEGI (2017a). Marco geoestadístico. Datos vectoriales. Áreas geoestadísticas estatales. México. INEGI.
- INEGI (2017b). Marco geoestadístico. Datos vectoriales. Áreas geoestadísticas municipales. México. INEGI.
- INEGI (2017c). Marco geoestadístico. Datos vectoriales. Localidades urbanas y rurales. México. INEGI.
- Massiris C. (2007). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Bogotá, UPTC.
- Mendoza V. (2013). Estudios de la Geografía Humana. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Geografía.
- Negrete, G. y Aguilar, E. (2006). Territorios rurales, política de planeación y ordenamiento ecológico local-comunitario en México. en Anta, S. *et al.* *Ordenamiento territorial comunitario*. México: SEMARNAT-INE, Institu-

- to para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, Grupo de Estudios Ambientales, Methodus Consultora, Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2013). *Estrategias enfocadas hacia las personas: Breve estudio bibliográfico y comparativo*. Nueva York, FAO-UNESCO.
- Programa de Manejo para el Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables del Ejido Caoba. 2014. México, Cifor.
- Registro Agrario Nacional (1997, 2017 y 2018) México. Registro Agrario Nacional
- Sánchez, M. *et al.* (2013). *La política de ordenamiento territorial en México; de la teoría a la práctica*. México, UNAM, Instituto de Geografía
- SEMARNAT. (2016). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 2015*. México, SEMARNAT.
- Socarrás, E. (2004). Participación, cultura y comunidad, en Linares Fleites, Cecilia, Pedro Emilio Moras Puig y Bisel Rivero Baxter (compiladores): *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Vázquez B. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. En *Investigaciones Regionales*, núm. 11, Madrid, España, Asociación Española de Ciencia Regional.

### **Recursos web**

- <[https://www.researchgate.net/publication/40424684\\_Las\\_teorias\\_del\\_desarrollo\\_y\\_las\\_desigualdades\\_regionales\\_una\\_revisión\\_bibliográfica](https://www.researchgate.net/publication/40424684_Las_teorias_del_desarrollo_y_las_desigualdades_regionales_una_revisión_bibliográfica)>.
- Bocco, G. y Palacio, J. L. (2014). *La contribución de la investigación geomorfológica en la cuestión ambiental en México*. México, UNAM, Instituto de Geografía. Recuperado de <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112014000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112014000100002)>.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (21 de julio de 1993). *Ley General de Asentamiento Humanos*. México, Segob, Diario Oficial de la Federación Recuperado de <[http://www.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/156\\_ley\\_gral\\_asenta\\_humanos.pdf](http://www.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/156_ley_gral_asenta_humanos.pdf)>.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (16 de diciembre de 2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial, y Urbano 2013-2018*. México.

- Segob, Diario Oficial de la Federación Recuperado de <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013)>.
- FAO (2011 y 2017). Plataforma de los territorios inteligentes. Recuperado de <<http://www.fao.org/in-New York, Banco Mundial, s/l laction/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/introduccion/es/>>.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo (2001) Chetumal. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <[http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1879:l-asent-hum&catid=160&Itemid=867](http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1879:l-asent-hum&catid=160&Itemid=867)>.
- Ley general de planeación. Diario Oficial (1983). México, Segob. Recuperado de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983)>.
- Lugo, H y Cordova, C. (1991). *Regionalización geomorfológica de la república mexicana*. México, UNAM, Instituto de Geografía. Recuperado de <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46111992000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46111992000200002)>.
- Mendoza G. (1998). Perspectivas de desarrollo económico de dos comunidades de Quintana Roo: Caobas y Mahahual (1990-2006) México, Conacyt. Recuperado de <<http://www.remeri.org.mx/tesis/INDIXETESIS.jsp?search=uqroo&ind=326&step=25&order=3&asc=0>>.
- Padilla, R. *et al.* (2007). *Boletín de la Sociedad Geológica de México*. México. Sociedad Geológica de México. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/pdf/943/94320861003.pdf>>.

# Posreforma agraria neoliberal y límites ejidales. El caso del valle de Ecuandureo en el noroeste de Michoacán

Octavio Martín González Santana<sup>1</sup>

## Introducción

Corría el año de 1990 cuando por primera vez frecuenté lo que en el norte de Michoacán se conoce como el Valle de Ecuandureo, ubicado este entre las ciudades de Zamora y La Piedad, dos de los centros urbanos más importantes de dicha entidad. Para mí, el referido valle era un lugar bastante llano o plano, en cuya porción oeste sobresalía un gran canal con una serie de canales secundarios y en sus alrededores abundaban los huizaches. Era justamente la época en que las organizaciones campesinas hacían sus últimos esfuerzos por resolver sus asuntos de solicitud de dotación de tierras, ya que para 1991 y bajo la pluma de Carlos Salinas de Gortari, se publicaba un documento denominado «Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano», donde se señalaba por enésima vez, aunque ahora de manera definitiva, la terminación del reparto de tierras, mejor conocido como reparto agrario. Se trataba de la justificación de la modificación del artículo 27 constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria, reglamentaria de tan importante artículo en materia de tierras y aguas.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Estudios Rurales por el Colegio de Michoacán. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor-Investigador Titular «A» del Centro de Estudios de Geografía Humana de El Colegio de Michoacán. Temas de investigación: geografía rural, desarrollo local y procesos territoriales en el ámbito rural. Correo: <octavio@colmich.edu.mx>.

Ajeno a los acontecimientos antes señalados, el motivo de mi visita era realizar una investigación orientada por las formas de explotación del suelo, misma que más tarde serviría para la redacción de mi tesis de licenciatura en geografía. Bajo la paciente mano de mi asesor informal ante mi casa de estudios, me interné sobre las tierras bajas, laderas y montes que comprenden el referido valle. Recuerdo bien que seguí al pie de la letra el señalamiento que indica que la geografía se hace con los pies, pues prácticamente recorrí todos los rincones del aludido valle. Parte de lo que encontré fue un manejo muy interesante de las maneras del uso del suelo y sobre todo la forma en cómo los productores campesinos buscan paliar las variaciones climáticas mediante el cultivo de la tierra en zonas de ladera y lomeríos, combinada con el cultivo de las tierras llanas. Lo anterior debido a que en tiempo de lluvias abundantes el valle suele inundarse en algunas zonas y cuando estas escasean las partes bajas aseguran una buena cosecha.

Sin embargo, algo que me llamó la atención fue que las tierras de lo que fuera la laguna del Colegio fueron repartidas como ejido a varios poblados del valle, por cierto, sin prácticamente poderse cultivar en dichos años. También encontré la existencia de varios conflictos por límites de tierras, ocurridos estos entre los propios ejidos, entre ejidos y propietarios privados, al igual que varias invasiones de tierras que en gran medida provenían de la época del reparto agrario ocurrido principalmente a partir del periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas (1934-1940). Pero a pasar de ello, las tierras estaban aprovechadas en su mayoría, en una especie de tensa calma que hacía parecer que la fuerza estaba de parte de los ejidos, la mayoría territorial y poblacional en la zona, y no tanto de los propietarios privados. Para el caso que el conflicto fuera entre ejidos, era el más fuerte o violento quien tenía la posesión y usaba las tierras a su conveniencia.

Una vez terminada mi investigación de licenciatura no indagué más sobre el valle, al menos en el ámbito académico. Es decir, no supe de la situación del valle hasta que estuve haciendo el trabajo de campo de mi investigación doctoral en el año de 2005. Para mi sorpresa, me di cuenta que gran parte de las tierras se habían certificado, es decir, regularizado, pero en dicha ocasión no pude confirmar si los conflictos se habían resuelto. Esto último, algo muy

necesario para el proceso de certificación de las tierras, realizado a partir de la aplicación del programa que en su momento se conoció como PROCEDE.<sup>2</sup>

Por otro lado, no debo dejar de lado el señalar que por algunos años de la década de 1990 participé en el proceso de certificación de varios ejidos del municipio de Ecuandureo, pero ninguno de los que sabía tenía conflicto por tierras. Aquí el tema que forma parte de este capítulo es saber qué había sucedido con el asunto antes señalado, es decir, cómo se habían resuelto o no los diferentes conflictos y sus posibles efectos en el asunto jurisdiccional y por supuesto en los procesos de ordenamiento territorial. Sería muy pretencioso mencionar con lujo de detalle los pormenores de ello, sin embargo, me parece que hay algo que puede decirse al respecto. Para ello tomaré en cuenta el aspecto experiencial en mis dos incursiones como investigador en el valle, la primera a principios de 1990 y la segunda a mediados de la primera década del siglo XXI, al igual que mi paso como funcionario agrario por la citada zona. Al respecto la información documental y cartográfica será de gran apoyo para desarrollar mi punto de vista sobre el aludido proceso.

El presente capítulo está dividido en tres partes: la primera refiere a una sucinta descripción del valle; la segunda una breve historia sobre el reparto de tierras y la emergencia del conflicto; la tercera la regularización de la tierra y el tratamiento del conflicto de tierras, para terminar con un apartado conclusivo.

## **Algunos elementos constitutivos del Valle de Ecuandureo**

El Valle de Ecuandureo se localiza al noroeste del estado de Michoacán, sobre el borde oeste del denominado Bajío Seco Michoacano y en la porción norte de la región de la Meseta Purépecha. Por su flanco oeste limita con la región de la Ciénega de Chapala y al sur con el Valle de Zamora. En su mayoría, las casi 10 mil hectáreas de dicho valle se encuentran contenidas en el municipio de Ecuandureo, así como en porciones de los municipios de Churintzio, Tanguato y Yurécuaro. En sentido suroeste-noreste al valle lo cruza la carretera federal que lo comunica con las ciudades de Zamora al sur y La Piedad al

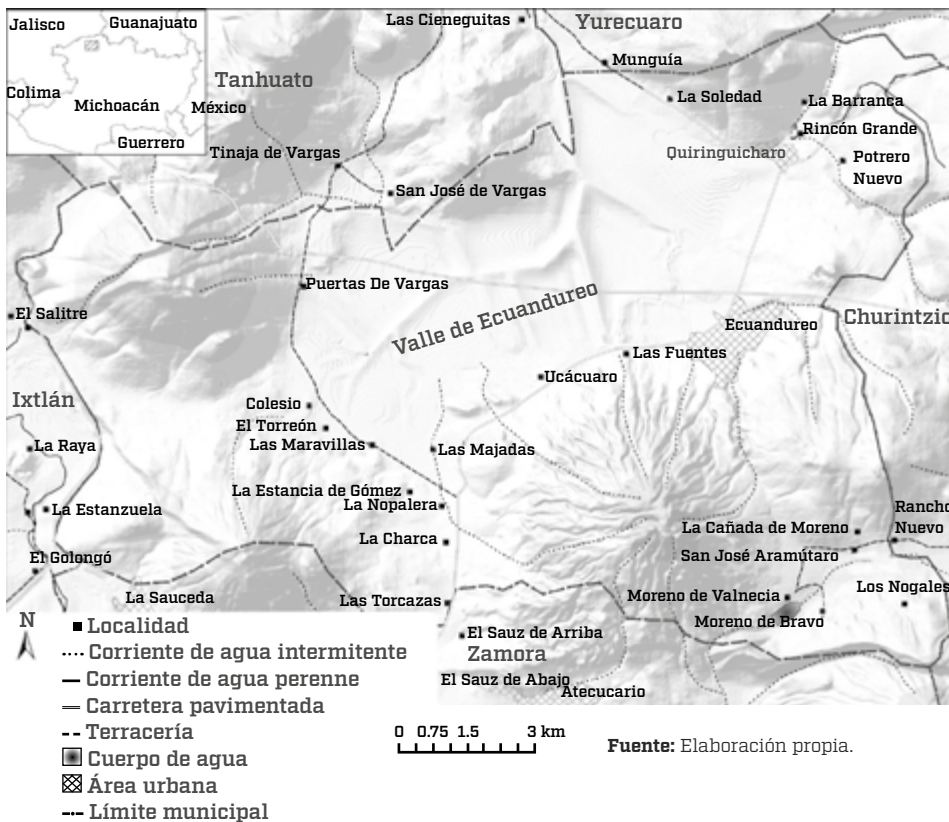
---

<sup>2</sup> Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

norte (véase imagen 1). Desde mediados de la década de 1990 esta parte de Michoacán se conecta con las ciudades de Guadalajara y Morelia a través de la autopista Guadalajara-Ciudad de México.

Desde una perspectiva topográfica dicho valle es básicamente una cuenca endorreica cuyo nivel más bajo lo representa la depresión del Colecio, con una altitud cercana a los 1600 metros s. n. m. En su zona llana se observan pendientes que oscilan entre el 1 y 3 %, llegando al 6 % en ciertas porciones. Aquí predominan los suelos arcillosos del tipo Vertisol Pélico, con excepción de la depresión del Colecio. La porción de vertientes se compone por edificios volcánicos como el Cerro Grande, el Encinal, los Nogales y el Cerro Blanco, cuyas altitudes oscilan entre los 1850 y los 2100 metros.

**Imagen 1:** Localización del Valle de Ecuandureo



La cuenca del Valle de Ecuandureo se caracteriza por una hidrología bastante intervenida a causa de la aplicación de políticas hidroagrícolas por parte del Estado mexicano, en gran medida, producto de las obras construidas para desecar lo que fue la laguna del Colecio, cuyo sistema de drenaje se compone de un dren principal que parte de la porción suroeste de lo que fue la laguna y en cuyo recorrido abarca de cerca de 20 kilómetros, hasta llegar al río Lerma. Dicho dren es abastecido por una serie de drenes secundarios donde sobresale la rectificación del arroyo Quiringüicharo, el cual recibe las aguas provenientes de la porción noreste de la cuenca.

De acuerdo con el sistema de Thornthwaite adaptado para México, el clima del valle es predominantemente subhúmedo seco por su categoría de humedad, con una precipitación promedio de 786.00 mm anuales, y semicálido por su categoría de temperatura, cuyo promedio es de 21.7 °C.

La vegetación del valle se encuentra bastante alterada debido a la práctica de la agricultura y el pastoreo de ganado por periodos de tiempo considerables. La vegetación predominante es el matorral subtropical en asociación con matorral inducido y la presencia de huizache en la zona de la ex laguna, así como encino en las porciones altas de los cerros Grande y el Encinal.

En cuanto al régimen de tenencia de la tierra, en el valle predomina la propiedad social con un total de 13 ejidos, cuyas tierras, en gran parte irrigadas, cubren cerca del 65 % de su superficie. En términos poblacionales, el valle tiene poco más de 11 mil 550 habitantes en 15 localidades, distribuidas principalmente en los municipios de Ecuandureo y Tanhuato. Sin duda la localidad que mayor población concentra es Ecuandureo con un poco más de 4 mil 700 habitantes y en nivel inmediato inferior se encuentran Quiringüicharo, El Colecio, San José y Tinaja de Vargas, pertenecientes al municipio de Ecuandureo las dos primeras y al de Tanhuato las últimas.

## **Breve historia de la tenencia de la tierra y la emergencia del conflicto**

Hacia el primer tercio del siglo xx, a lo largo y ancho de la geografía del Valle de Ecuandureo había un total de 6 pequeñas haciendas que, junto a sus 3 ranchos y demás propiedades anexas, controlaban las mejores tierras. Su superficie promedio oscilaba sobre las 2 mil hectáreas, aunque la hacienda



de Quiringüicharo llegó a tener hasta tres veces más.<sup>3</sup> Adicionalmente, había un total de 4 ranchos independientes ubicados en la zona de ladera. Algunos de estos apenas asomaban hacia la parte baja de la laguna del Colecio. Para ese entonces las haciendas más importantes eran las de Quiringüicharo y San Pedro Ucácuaro, propiedad de los herederos de la familia Chavolla Falconi, quienes controlaban el 40 % de las mejores tierras del valle. Otras haciendas de menor rango eran El Colecio, propiedad de las hermanas Vega, Las Fuentes de Clementina Llano de Gavica, La Soledad de Francisco Lares y La Hacienda de Vargas, cuyos propietarios eran Pedro Magdaleno y la familia Mendoza Ruiz.

De manera simplificada puede decirse que en el valle de Ecuandureo las diferencias sociales eran evidentes. En una población que para 1920 oscilaba sobre los 9 mil habitantes, por un lado, estaban los hacendados y los propietarios de los ranchos, dueños de los medios de producción; algunos comerciantes del pueblo, los funcionarios municipales, los mayordomos y administradores de las haciendas. Por el otro lado se encontraban los aparceros o medieros y los peones acasillados (Zendejas, 2003), ubicados en la base de la pirámide social, quienes eran los encargados de hacer producir la tierra de las haciendas y ranchos del valle.

Pero la situación anterior empezaría a cambiar una vez que el general Lázaro Cárdenas fuera gobernador en Michoacán, entre 1928 y 1932, pues según Ginzberg (1999), algunos ejidos de la región fueron beneficiados con los primeros procesos del reparto de tierras en la instancia estatal. Uno de estos fue el de Ecuandureo.

---

<sup>3</sup> No obstante, la situación de la tenencia de la tierra que se encontró en el valle de Ecuandureo en los inicios del Reparto Agrario, es muy probable que la hacienda de Quiringüicharo haya tenido hasta 6 000 hectáreas de superficie a finales del siglo XIX. Desde luego se está haciendo referencia a la hacienda como unidad productiva, más que como propiedad, y la relación de parentesco que tenían con los hacendados los propietarios de varios terrenos que en apariencia no pertenecían a hacienda alguna. Tal y como fue el caso de las tierras de Soledad Rincón viuda de Chavolla, quien junto con sus hijos a principios del siglo XX aparecían como propietarios de una buena parte de lo que fuera la hacienda de Quiringüicharo, misma que se habían dividido en 1922 los herederos de los bienes del matrimonio entre Pedro Chavolla y Josefa Falconi, según consta en la escritura de división de comunidad suscrita ante el notario público Francisco Labastida y Anguiano de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Fuente: AHA, AS, caja 1360, expediente 18599, fojas 8-19.

Al respecto, vale la pena señalar que el reparto agrario representó una parte sustancial de los compromisos sociales establecidos en la Constitución de 1917. Al igual que la tierra, el agua también fue un elemento central cuyo aprovechamiento se normó en el artículo 27, lo que tuvo consecuencias directas en el valle de Ecuandureo.

Cuando corrían los últimos días del mes de enero del año de 1927 fue emitido el decreto presidencial que, con tierras de las haciendas de Las Fuentes, Quiringüicharo y San Pedro Ucácuaro, daba lugar a la creación del ejido de Ecuandureo, al que se le había dotado de mil 784 hectáreas. Con esto iniciaba, formalmente, el desmembramiento de las haciendas del valle de Ecuandureo, parte sustantiva del proceso del reparto agrario, mismo que continuaría con mayor fuerza en la década posterior y básicamente culminaría a finales de los años sesenta del siglo pasado, más un último estirón hasta, prácticamente, nuestros días; con la entrega, mediante compra, de una porción de las inundadas tierras de la laguna del Colecio.

Al respecto pudiera decirse que el reparto agrario tuvo básicamente dos etapas en el valle. En la primera se repartieron prácticamente las mejores tierras y, en la segunda más bien derivó en un populismo agrario que mediante repartición de la laguna del Colecio intentó acallar aquellas voces que pugnaban por un pedazo de tierra. Fue así como del total de 13 ejidos que actualmente existen en el valle, nueve de ellos los más importantes y con las mejores tierras, fueron creados entre finales de la década de 1920 y finales de la posterior. En cambio, entre la segunda mitad del decenio de 1950, finales del de 1960 y un poco menos hasta principios del presente siglo, fueron dotados y a su vez creados, en su mayoría, con las tierras de la laguna del Colecio, aquellos poblados que años más tarde exigirían con gran ímpetu su desecación, en cuanto a la única vía que posibilitaba hacer producir la tierra, en ese entonces bajo el agua.

La forma en que se efectuó el reparto agrario en el valle de Ecuandureo tuvo fuertes impactos sobre la infraestructura hidroagrícola que servía para controlar las inundaciones y posibilitaba el regadío, pues se puede entrever que en la lógica de los funcionarios agrarios nunca estuvo presente la problemática que acusaba a regiones como esta, o al menos no hicieron nada por conservar las obras, cosa que si sucedió en la región de la tierra caliente michoacana con el ejido colectivo (Durán y Bustin, 1983). Todo ello muy a pesar de que existía una legislación que los vinculaba con el sector hidroagrí-

cola y que permitía la reglamentación de los aprovechamientos de las aguas nacionales con fines de regadío.<sup>4</sup>

Como era de esperarse en esta parte de Michoacán, el reparto de la tierra no fue nada sencillo ya que la emergencia de la tensión social entre hacendados y los medieros y peones ocasionó situaciones violentas que tuvieron como consecuencia la pérdida de vidas humanas y la salida de algunos hacendados y sus familias del valle. Adicional a lo anterior, ocurrió un fenómeno cuyo resultado derivó en la invasión de tierras de algunas de las recién desmembradas haciendas. A lo largo de los años esto se repetiría en al menos dos ocasiones, aunque ahora en lo que fuera la laguna del Colecio.

En el caso de las primeras invasiones, ocurridas una vez repartidas las tierras hacia 1936, de ninguna manera se respetó la superficie que, se supone, el artículo 27 constitucional les permitía conservar a los hacendados como pequeña propiedad legítima. Es decir, las 100 hectáreas de riego o su equivalente en otro tipo de tierras. Tales hechos ocurrieron en lo que fueron las haciendas de El Colecio y La Soledad.

En el caso del ejido de El Colecio, que se conformó con parte de las tierras de la hacienda de El Colecio y algunas propiedades privadas, una vez ejecutado el ejido y, en parte, a causa de que las propietarias de la hacienda de El Colecio dejaron el poblado, los miembros del ejido decidieron invadir cerca de 306 hectáreas, propiedad de las hermanas Vega. Suerte similar corrió la propiedad que le restó al señor Miguel Castellanos, misma que fue invadida en la totalidad de sus 270 hectáreas. Al paso de los años y a pesar de los reclamos por parte de los afectados, el ejido nunca estuvo dispuesto a regresar las tierras invadidas.

Para el caso de la hacienda de La Soledad, propiedad de Enrique Lares, las tierras respetadas por el proceso de reparto y que sumaban 400 hectáreas, en cuanto a una pequeña propiedad legítima, a poco tiempo de haberse entregado la mayoría de sus tierras al ejido de La Soledad, estas fueron invadidas por los ejidatarios. Debido a que el hacendado no radicaba en el lugar, poco pudo hacer para que sus tierras le fueran devueltas.

Pero la invasión de tierras no solo involucró a las grandes haciendas, ya que con la entrega de la superficie de la laguna de El Colecio a algunos poblados del valle, y dado que el proceso fue en tiempos diferentes, una vez

---

<sup>4</sup> Véase Leyes de Aguas Federales de 1929 y 1934.

desechada la laguna, no todos pudieron cultivar la tierra. Así las cosas, que para la década de 1980 el ejido de Maravillas sufrió una invasión sobre aproximadamente 70 hectáreas por parte de un grupo de ganaderos el ejido de Tinaja de Vargas. Lo anterior obedecía a que una superficie de aproximadamente 180 hectáreas de lo que fuera la laguna no fue entregada como ejido y fue invadida, no obstante considerarse como zona federal. El caso es que el ejido de Maravillas linda con dicha superficie y como prácticamente no las cultivaban debido a sus fuertes problemas de salinidad y sodicidad en el suelo, esto posibilitó que fueran apropiadas ilegalmente con fines ganaderos.

El último caso en señalar, pero no en ocurrir, tiene que ver con la invasión de aproximadamente 240 hectáreas ubicadas de manera contigua a la porción sur de la laguna. Dichos hechos ocurrieron durante la década de 1960, cuando un grupo de hijos de ejidatarios de El Colecio se posesionaron de dicha superficie, la cual está ubicada en el predio denominado la Brisa o Agua caliente, propiedad del señor Trinidad Chavoya. Este caso se trata como algo diferente a los anteriormente señalados, pues su solución tuvo una salida legal. Algo que no sucedió con el resto.

A pesar que la mayoría de las tierras invadidas no eran lo óptimo para la práctica del cultivo, pues en la ex laguna existían problemas de presencia de sal y sodio que limitaban fuertemente su uso agrícola, el resto de las tierras tienen una vocación más bien para uso ganadero, que fue para lo que finalmente fueron usadas. Lo interesante en este caso es que, en las tierras de lo que fuera la laguna de El Colecio, fueron perforados varios pozos profundos con fines de desarrollar una agricultura bajo regadío, pues en el temporal de lluvias resultaba bastante difícil controlar la excesiva humedad del suelo, pese a la construcción del sistema de drenaje antes aludido.

No obstante, las limitaciones antes señaladas, las superficies invadidas tuvieron un uso productivo, bien en asuntos de ganado o en agricultura bajo riego. Todo ello en un ambiente de tensión derivado de la insistencia de los propietarios por recuperar sus tierras, pero con la impotencia de que las instituciones del Estado favorecían a los ejidos antes que a los directamente afectados.

Una vez entrada la década de 1990, se enarboló un discurso neoliberal de libertad y seguridad para la tenencia de la tierra, bien fuera social o privada, y cuyo proceso se llevaría a cabo mediante la regularización de las tierras ejidales y comunales, se trataba de lo que posteriormente se conoció como

el programa PROCEDE. Aunque a fin de cuentas la situación cambió muy poco para aquellos que ya tenían varias décadas sufriendo la invasión de sus tierras.

## **La regularización de las tierras y el tratamiento del conflicto**

Posterior a la expedición de la Ley reglamentaria del artículo 27 en materia de tierras, en la segunda mitad de 1992 dio inicio el diseño de un programa de cobertura nacional que, bajo los principios de libertad y seguridad, permitiera la regularización de las tierras de propiedad social. En sus primeras versiones, denominado como Programa de Titulación de Tierras Ejidales y Comunales (PROTTEC), para 1993 el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) tuvo como primer escenario de prueba y ajuste el estado de Morelos. Ya para finales de ese año el PROCEDE había iniciado en Michoacán. Para el caso del Valle de Ecuandureo el primer ejido certificado fue el de Las Fuentes, ocurrido esto en 1994.

Esencialmente, dicho programa tenía tres fases y en cada una se llevaba a cabo una asamblea donde se tomaban decisiones respecto a las tierras del ejido y los derechos de sus miembros sobre las mismas. La primera, donde se aceptaba ingresar al programa, era la Asamblea de Anuencia. Posteriormente se efectuaba un recorrido por el perímetro del ejido y se hacía lo que se conocía como marcaje de grandes áreas, así como de cada una de las parcelas y, de ser el caso, de los solares urbanos. Dicho proceso culminaba con una segunda asamblea conocida como Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar, misma que servía como preámbulo para la medición definitiva de las tierras del ejido. Así se llegaba a la tercera asamblea donde se tomaban decisiones trascendentes para el ejido, que no era otra cosa que aceptar los trabajos de medición del perímetro ejidal, la definición del destino de las grandes áreas, con su correspondiente superficie, y la asignación de derechos sobre las parcelas para aquellos individuos, que por lo general eran ejidatarios y vecindados y en ciertas ocasiones posesionarios, entre otras cosas.

Dentro del proceso señalado era de vital importancia que cuando se hacía el recorrido y reconocimiento de los linderos del ejido, en conjunto con sus colindantes, justo era cuando se debía firmar la denominada conformidad

de linderos, en cuanto a la parte esencial para poder continuar con el posterior proceso de medición de manera legal. En los casos de surgir alguna diferencia respecto a los linderos el programa podía suspenderse, pudiendo ser reanudado una vez resuelta esta.

A sabiendas de que la base legal sobre las tierras del ejido era su carpeta básica, que incluía la resolución presidencial que lo creaba, lo que en realidad llegaba a suceder es que se alcanzaban acuerdos que no necesariamente respetaban la documentación aludida. En otras ocasiones los ejidos intentaban regularizar superficies que tenían en posesión y que no necesariamente lo podía hacer el programa, al menos de manera formal.

Lo cierto es que para el caso del Valle de Ecuandureo fueron varias las rutas que se siguieron. A mi entender, bajo un discurso que siempre buscó favorecer a los ejidos y en muy pocas ocasiones a los propietarios privados que resultaron afectados por acciones de invasión de tierras. Pero esto también incluyó a otros ejidos y comunidades agrarias, zonas federales, caminos reales, entre otros.

En los casos en que como resultado de los trabajos de reconocimiento de linderos y medición de las tierras se encontraran ciertas irregularidades, el resultado de las negociaciones entre los ejidatarios y los funcionarios agrarios era muy importante para llegar a buen puerto y que de alguna forma favoreciera al ejido. Por tanto, eran varias las posibles rutas a seguir. El primer criterio era considerar el margen de un 10 % sobre el resultado de la medición original y la nueva, basado en cuestiones de precisión de los métodos. Si este porcentaje era rebasado, entonces el área excedente se achuraba y no se certificaba, pero en cambio sí se acreditaba que eran tierras en posesión del ejido. Para ello el ejido debía contar con la conformidad de linderos en su totalidad. Pero dicha ruta no siempre se seguía, pues había ocasiones en que simplemente las tierras que excedían el porcentaje eran excluidas del plano de medición y por tanto la certificación se ajustaba para cumplir con los criterios señalados.

Una tercera vía, que no necesariamente era legal, consistía en que, si los resultados de la medición no rebasaban el 10 % y se contaba con la totalidad de conformidad de linderos, no obstante, resultara evidente que el ejido tenía en posesión tierras que se alejaban del plano original, en ocasiones estas se llegaron a certificar. En estos casos los afectados con dichos actos podían ser propiedades privadas, ejidos, comunidades agrarias e inclusive zonas fede-

rales. Lo que implicaba cierta complicidad, no solo de los funcionarios sino también de aquellos que firmaban una conformidad de linderos a sabiendas que en realidad no lindaban directamente con el ejido en cuestión, que por lo general eran otros ejidos o comunidades que se prestaban al proceso o que inclusive en casos extremos cedían parte de sus tierras.

A modo de ejemplificar las acciones antes aludidas, principalmente se procederá a dar cuenta de dos casos que de manera muy clara ilustran lo antes mencionado. El primero refiere al proceso de certificación de tierras del ejido de El Colecio, culminado en el año de 2001. Al respecto puede señalarse que el ejido ingresó al programa a mediados de la década de los 90, pero como la tasa de migración internacional de sus miembros es muy alta, tuvieron que pasar varios años para que el proceso terminara. Pero la ausencia de los ejidatarios no era la única causa de que los trabajos de certificación no avanzaran, pues los miembros del ejido sabían perfectamente que tenían en posesión tierras que no se les habían dotado legalmente.

Por tanto, para efecto de lograr la certificación de sus tierras tuvieron que negociar con los funcionarios agrarios y dicha superficie fuera achurada y por tanto no certificada. No obstante lo anterior, los ejidatarios sabían que existía una promesa verbal respecto a una posterior regularización de las tierras en su favor. Aunque esto más que todo era una promesa que hasta la fecha no se ha cumplido, pero que permite al ejido cierta legitimidad respecto a la posesión de las casi 509 hectáreas que de una u otra manera aparecen en el plano resultado de la certificación del ejido.

Todo ello a pesar de que fuimos testigos de las gestiones que hicieron los herederos del señor Miguel Castellanos, con la idea de recuperar sus tierras, pero que en su lugar obtuvieron una pobre respuesta, por no decir prácticamente nula, por parte de los funcionarios de la Procuraduría Agraria de Zamora. En gran medida esto obedeció a que el interés primordial de dicha institución estaba en cumplir con las metas de certificación de la tierra y no tanto en resolver los conflictos agrarios, algo que por ley les obliga. Pues el llegar a hacerlo implicaba muy probablemente desarrollar un juicio que obligaba a suspender la certificación por varios años, algo que por todos los medios a su alcance buscaban evitar.

Sin embargo, un caso que resulta paradójico es el proceso de certificación de las tierras en posesión del ejido de Tinaja de Vargas, culminado en el año de 2005. Pues como ya se señaló, dicho ejido invadió tierras del ejido de Ma-

ravillas y la zona federal de la ex laguna de El Colecio, mismas que sumaban 250 hectáreas. Es el caso de que como el ejido fue dotado por un poco más de dos mil 800 hectáreas, la superficie invadida no rebasaba el 10 % que por norma técnica establecía el proceso de medición. Por tanto y a pesar de que a todas luces la superficie invadida de ninguna manera formaba parte de las resoluciones presidenciales de dotación y ampliación de ejidos, por el hecho de haber logrado la conformidad de linderos por parte de los colindantes, en este caso del propio ejido de Maravillas, los ejidos de San José de Vargas y Majadas, así como propiedades privadas del poblado de San José de Vargas, dicha superficie fue certificada.

Por tanto, de esta manera los miembros del ejido de Tinaja de Vargas lograron negociar —aunque más bien, pienso— imponer su voluntad respecto a la certificación de las tierras que a todas luces no les pertenecían. Pues, aunque en teoría no violentó las normas técnicas de medición de las tierras, en cambio para el caso del ejido de Maravillas la certificación de sus tierras arrojó un faltante de 180 hectáreas, lo que implicaba 23 % menos de su superficie recibida mediante la resolución presidencial que motivó su creación.

Pero las cosas no quedaron ahí, pues unos cuantos años después el ejido de Tinaja de Vargas decidió adoptar el dominio pleno sobre un poco más de 110 hectáreas del área en cuestión, que son las que justamente componen la superficie de lo que ahora se conoce como rancho El Sol. Al respecto, es de precisar que, en el valle dicho rancho es famoso de manera primordial por dos cosas. La primera tiene que ver con la gran inversión que fue objeto para construir infraestructura de riego y agrícola, que incluye un cercado perimetral de alambre malla de toda la superficie, la perforación de un pozo profundo, así como bodegas, casas y almacenes. La segunda y menos agradable, tiene que ver con que en el año de 2015 en su interior perdieron la vida alrededor de 40 personas, al parecer a causa de acciones realizadas por parte de las fuerzas federales, cuyo motivo, péciera tiene que ver con el combate al crimen organizado en esta parte del país.

En el caso de las tierras invadidas a la hacienda de La Soledad por parte del ejido del mismo nombre, estas no fueron medidas y por tanto no pasaron a formar parte del plano de certificación del ejido, aunque esto no implicaba que la acción de la invasión de tierras iniciada hacía varias décadas fuera interrumpida. Lo que en este caso sucedió es que los miembros del ejido no lograron negociar para que dicha superficie o parte de esta fuera incluida



en el proceso de certificación, tal y como había ocurrido en el caso del ejido de El Colecio.

Por otra parte, y como se dijo con anterioridad, no todas las tierras invadidas por los ejidatarios del Valle de Ecuandureo o los hijos de estos quedaron fuera de la ley, tal y como sucedió con el caso de lo que más tarde se conoció como el ejido de Agua Caliente o Las Brisas. Pues como ya se reseñó, un total de 240 hectáreas, propiedad de Trinidad Chavoya, fueron invadidas por hijos de ejidatarios del poblado de El Colecio.

Es el caso que, el proceso de negociación implicó que parte de dichas tierras fueran adquiridas por el gobierno federal y así constituir un nuevo ejido. Pero no toda la superficie invadida siguió dicha suerte, pues con la acción de constitución de un nuevo ejido con las tierras aportadas solo se incluyeron 148 de las 240 hectáreas invadidas, lo que implica que cerca de 92 hectáreas quedaron fuera del ejido y por tanto siguieran con el estatus de invadidas. Lo curioso de este caso es que, a pesar de ser tierras invadidas, en primer momento se constituyó una unidad de riego, por parte del gobierno federal, misma que utilizaba las aguas del manantial denominado Agua Caliente o Las Brisas.

Años más tarde y a causa de que las perforaciones de pozos profundos en la zona provocaran que las aguas del manantial mermaran de forma considerable, es que los poseioneros de dichas tierras lograran gestionar la perforación de dos pozos profundos para irrigar una gran parte de la superficie invadida. Pues según versión de estos, debido a que dichas tierras son prácticamente inaccesibles en temporada de lluvias, adicional al problema de presencia de sal y sodio, es que en temporada de secas la única manera de hacer producir la tierra es mediante el riego. Pues su intención es que con el paso de los años esta tierra pueda alcanzar un nivel de productividad similar a aquellas tierras del valle que no tienen un problema similar.

## Conclusiones

De acuerdo con los elementos que se acaban de presentar, referentes a una parte de la realidad de la tenencia de la tierra en la posreforma agraria ocurrida en el Valle de Ecuandureo, mismos que buscan dar cuenta de cómo se habían resuelto o no los diferentes conflictos y sus posibles efectos en el asun-

to jurisdiccional y, por supuesto, en los procesos de ordenamiento territorial, es que se presenta este apartado conclusivo. Para ello se inicia señalando que no obstante la existencia de problemas de invasión de diversas formas de propiedad en el área de interés, es que se observa que al menos en este caso las autoridades federales surgidas a partir del marco legal agrario de la década de 1990, en su actuar se perciben diversas omisiones a la aplicación de la ley en la materia y, en ocasiones, pudiera decirse que fueron cómplices. En ello el proceso de negociación con los ejidos para efecto de dar certeza no solo a las tierras que de manera legal les pertenecen, sino abarcar también aquellas que obtuvieron a la fuerza, resulta más que evidente que lo que se hizo fue priorizar la aplicación de programas posreforma como el *PROCEDE*, donde era más relevante certificar que en realidad resolver el conflicto. Pues de intentar hacerlo, con toda seguridad emergerían nuevas tensiones sociales y lo que debía resolverse en cuestión de meses, ahora tendría que esperar años.

De ahí que emergiera un discurso que privilegiaba la regularización o el compromiso de ello como moneda de cambio, lo que tenía como resultado darle mayor certeza al invasor de las tierras antes que resolver el conflicto de fondo. Por tanto, en lugar de dar garantía a las partes buscando una situación de cierta equidad, en especial hacia la parte afectada, lo que realmente pesó fue la justificación de la existencia de las instituciones involucradas y así postergar e inclusive ocultar el conflicto por la tierra. Con ello el ejido seguía siendo un actor social de carácter colectivo privilegiado, no obstante que en el horizonte apareciera el fantasma de la privatización, tal y como sucedió en el caso del ejido de Tinaja de Vargas.

Ante dicho contexto, resulta evidente que los gobiernos municipales y estatales se ven limitados para ejercer actos jurisdiccionales, so pena de asumir el riesgo de enfrentar el conflicto social. Por tanto, el lema de libertad y seguridad no se cumple del todo, pues las certezas en favor de los ejidos respecto a las tierras invadidas no son suficientes, aunque sí les permiten mayor legitimidad para intimidar a aquellos que desde hace varias décadas fueron despojados de sus tierras.

De ahí entonces que la idea de la planeación, del ordenamiento territorial y ecológico, en cuanto a estrategia de desarrollo local y regional, a lo más que puede aspirar es a registrar el conflicto, pero de ninguna manera puede, como debiera, dar orden al territorio, y mucho menos, armonía entre las diversas maneras de concebir y apropiárselo por parte de los diversos grupos sociales.

## Bibliografía

- Durán, Juan Manuel y Alain Bustin (1983). *Revolución agrícola en Tierra Caliente de Michoacán*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Ginzberg, Eitan (1999). *Lázaro Cárdenas. Gobernador de Michoacán, 1928-1932*. Zamora: El Colegio de Michoacán-UMSNH, Instituto de Investigaciones Históricas.
- González, Octavio (1996). *Las formas de explotación del suelo en el Valle de Ecuandureo, Michoacán*. Tesis de licenciatura en geografía. Guadalajara: Coordinación de Geografía y Ordenamiento Territorial, Universidad de Guadalajara.
- González, Octavio (2010). *El pequeño riego y sus implicaciones sociales. El caso del valle de Ecuandureo en Michoacán*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional. Guadalajara: Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara.
- Salinas de Gortari, Carlos (1991). *Diez puntos para la libertad y justicia del campo mexicano*. Ciudad de México: Comercio exterior, noviembre 1991, pp. 1096-1100.
- Zendejas, Sergio (2003). *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Tesis de doctorado en sociología rural. Wageningen, Holanda: Wageningen Universiteit.

### **Archivo de la Procuraduría Agraria**

Expedientes varios del Programa PROCEDE, correspondientes al Valle de Ecuandureo, municipios de Ecuandureo (10) y Tanhuato (2).

### **Recursos web**

Castellanos, F., J. Covarrubias y M. Ramírez (2015). «Matanza en Ecuandureo: los torturaron, los mutilaron...». Ciudad de México: *Diario en línea Proceso*, 30 de mayo de 2015. Consultado septiembre de 2017. Recuperado de <<http://www.proceso.com.mx/405841/matanza-en-ecuandureo-los-torturaron-los-mutilaron>>.

Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (Phina). Consultado en junio de 2017, recuperado de <<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>>.

# **La configuración del territorio nacional. Guanajuato de la intendencia a la consolidación del estado**

José Esteban Hernández Gutiérrez<sup>1</sup>

María de los Ángeles Magos Rosales<sup>2</sup>

## **Principios y fundamentos de la configuración territorial**

Las permanencias formales permiten distinguir lo que se ha mantenido y exponen los elementos constitutivos y configuradores del lugar, haciendo referencia a la individualidad y singularidad de cada territorio concreto, sus instrumentos son los planos y mapas, y su técnica la lectura del espacio.

El trabajo de investigación expone cómo la configuración y conformación devela las relaciones de poder que determinan el territorio. «Se entiende por territorio el espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicos. En esta definición, el espacio se considera como la materia prima a partir de la cual se construye el territorio y, por lo mismo, tendría una posición de anterioridad con respecto a este último» (Giménez, 2005, p. 9).

El espacio también es considerado como un medio de control. «El espacio así producido sirve también de instrumento al pensamiento como a la acción. Es, al mismo tiempo que un medio de producción, un medio de control entonces de dominio y de poder» (Jean-Yves, 2005, p. 3).

---

<sup>1</sup> José Esteban Hernández Gutiérrez es profesor del Departamento de Arquitectura en la Universidad de Guanajuato. Correo: <teban27\_03@yahoo.comn.mx>.

<sup>2</sup> María de los Ángeles Magos Rosales es egresada de la Maestría de Administración de Personal en la Universidad de Guanajuato. Correo: <tauroa\_20@hotmail.com>.

La transición del espacio a territorio, no se puede concebir sin la actuación del hombre o un grupo social, los cuales le dan el sentido de apropiación y dominio al espacio, por lo tanto, los actores como parte de su actividad dividen el espacio en territorios, configurando y conformando porciones de espacios apropiados, es decir los actores mantienen una correspondencia con el espacio, organizándolo, modelándolo, regulándolo y dominándolo.

Este pensamiento es determinante para conjeturar cómo se desarrolló la propiedad territorial desde el virreinato, donde los actores no solo adquirirían el dominio del espacio de forma gratuita (merced real o gracia), sino también de forma onerosa guiando sus acciones con el firme objetivo de obtener una extensión que fuera acorde a sus aspiraciones y jerarquía social, modificando todo aquello que pretendía ser una organización territorial; como consecuencia se cambian las formas geométricas de cuadrado y paralelogramo rectangular en que se comenzó a dividir el espacio agrario al que refieren las ordenanzas de tierras.

Para Armand Colin, los actores juegan el papel más importante en la transformación del espacio en territorio, al definir al actor de la siguiente manera:

El actor no es una persona en general; es una persona que actúa; individual o colectivo, son portadores de su propia subjetividad, de sus discursos y representaciones. Es precisamente la relación privilegiada que el actor conserva con su espacio de acción que transforma este en territorio. El territorio es así erigido en producto de un espacio, de un tiempo y de un actor específico (Colin, 2007, p. 2).

El estudio de los actores se encuentra inmerso en una dualidad al diferenciarlos en locales y externos; directos e indirectos, actores dominados y dominantes; mayoritarios y minoritarios. Además, los actores son aquellos que desarrollan representaciones del espacio orientando sus actos en el territorio. Rostiere señala:

Los actores desarrollan representaciones del espacio que guían sus acciones. Estas representaciones son el fruto de procesos sociales y políticos, o la proyección de conceptos sociales y políticos en el espacio. Cada individuo, cada grupo social dispone de sus propias prácticas espaciales (comerciales, políticas,

culturales, etc.). La modificación de las prácticas espaciales es una postura de la competición de los actores políticos o económicos (Rosière, 2007, p. 2).

Los Estados y los municipios como instituciones utilizan la autoridad que depositan en ellas los grupos sociales para defender sus intereses y satisfacer sus necesidades, en este caso, espaciales; entonces el ejercicio del poder y la autoridad de los actores influyen y determinan la configuración, la conformación, la organización y reorganización del espacio:

El poder, y la autoridad, pueden ser comprendidos como la doble capacidad a modificar el comportamiento de los otros actores y a recomponer el espacio. Todo poder implica una reorganización de la sociedad y del espacio. El ejercicio del poder es sensible sobre los territorios políticos y sobre las redes. Atañe no solamente los Estados, pero también de otros actores económicos, sociales o culturales. El ejercicio del poder implica un efecto sobre el espacio y los territorios, sobre las áreas, las redes y los puntos (Rosière, 2007, p. 3).

Según Gilberto Giménez (2005) las prácticas espaciales, a través de las cuales se fabrica un territorio, se reducen analíticamente a tres operaciones estratégicas: división y partición de superficies, implantación de nudos, y construcción de redes. Por lo tanto, cuando se hace una lectura del espacio se utilizan, como forma de referencia, figuras regulares como triángulos, cuadrados o círculos. Incluso el cuadrado y el círculo son las formas regulares contenidas en las ordenanzas de tierras y aguas utilizadas en el virreinato, mediante las cuales el rey otorgaba merced de un espacio para su uso y disfrute.

En consecuencia, se observa en los Estados y municipios que su demarcación es una combinación indiscriminada de fronteras concretas (ríos, montañas, lagos) y jurídicas. Reflejando la diferencia entre configuración y organización, «el primer término alude a cualquier distribución, sea esta casual o legal, regular o irregular, expresable en términos de recursos formales abstractos o solamente en términos de sí misma (como una fotografía). El término «organización» está más determinado en tanto requiere la existencia de un proceso social al cual está asociada la configuración» (Coraggio, 1987, pp. 36 y 37).

Indicando que los estudios pretéritos del territorio en México deben enfocarse con más ahínco en la configuración y conformación, que en tratar

de buscar una relación de organización o forzar la disposición del territorio a modelo predeterminado. Entonces para abordar el fenómeno del territorio es necesario analizar su configuración y conformación para lograr una visión más global y objetiva.

Las alteraciones locales de un lugar-espacio se identifican por medio de las extremidades de un territorio, es decir, por sus fronteras, para Rostiere: «Siguiendo su naturaleza, los territorios están delimitados por fronteras o límites. Las fronteras forman una malla compleja a diferentes escalas (estatal, supra-estatal, infra-estatal)» (Rosière; 2007, p. 1). Entonces todo territorio se encuentra definido por líneas visibles o imaginarias, naturales o artificiales que separan o dividen ámbitos sociales, los cuales pueden tener varias escalas.

Estos límites se dividen en dos clases: «[...] la frontera jurídica (reconocida) y la frontera no reconocida (pero concreta sobre la tierra) es importante y señala la cohabitación eventual entre varios tipos de territorios en el mismo espacio» (Rosière, 2007, p. 1).

Una vez que se definen conformación y configuración; las fronteras, concreta y jurídica, las autoridades, como las variables primarias; y que guían el análisis para explicar los procesos territoriales pretéritos que inciden en las líneas divisorias y la soberanía de los actuales Estados de la nación, se procede a demostrar con hechos históricos y análisis cartográfico que nuestro territorio tuvo un proceso de configuración y que carece de una organización territorial.

## **La conformación del territorio de Guanajuato**

La conformación alude a los referentes objetivos internos como: las Alcaldías Mayores, Corregimientos, Partidos, Pueblos y Congregaciones que fueron territorios que constituyen a las intendencias durante el virreinato o los partidos, municipios y pueblos como elementos constitutivos del estado, por lo tanto:

«La conformación de un lugar objeto acontecimiento se refiere a las relaciones determinadas entre las partes constitutivas del mismo, que son aquellas que permiten identificarlo como un objeto diferenciado existente, [...] las partes



del objeto deben ser contiguas, en consecuencia: contigüidad en la discriminación interna (forma) de un objeto» (Escolar, 1997, p. 91).

Desde principios del virreinato existieron tres tipos de divisiones territoriales: eclesiástica, judicial-administrativa (Audiencias), y administrativa-fiscal (provincias internas e intendencias), las cuales surgieron y permanecieron de manera simultánea. Más la división administrativa-fiscal: «vino a modificar y corregir un estado de cosas caótico y embrollado, imponiendo alguna uniformidad en la gran variedad de jurisdicciones que, con muchos años de tolerancia y hasta fomento, habían surgido y fortalecidos al amparo de poderosos intereses particulares» (O'Gorman, 1979, p. 8).

**Imagen 1:** Mapa del obispado de Michoacán en el s. XVIII. Alcaldías Mayores que constituyen el Obispado de Michoacán



**Fuente:** Elaboración propia.

La estructura política y administrativa de tipo civil se ha retomado de las descripciones del Obispado de Michoacán, que está constituido por 22 alcaldías y 25 corregimientos. Las Alcaldías son: Celaya, Sinahua-La Huacana, Colima, Cuitzeo de la Laguna, Charo, Minas de Guanajuato, Guayameo-Zirándaro, Villa de León, Maravatío, Motines, San Luis de La Paz, San Luis Potosí, Villa de San Miguel, Tancítaro, Tingüindín, Minas de Tlalpujahua, Tlazazalca, Tuxpan, Michoacán (Pátzcuaro-Valladolid), Jiquilpan, Zacatula y Zamora-Jacona (véase imagen 1).

El título de alcalde mayor se originó en España, surgió con la práctica de agrupar territorios extensos bajo la administración de un gobernante real. Para finales del siglo XVI, los alcaldes y corregidores tenían dentro de sus distritos los mismos poderes y se ajustaron a sus límites territoriales formando demarcaciones más compactas. A estos funcionarios, subordinados al alcalde mayor, se les denominó encargados de justicia o tenientes de alcalde mayor o corregidor. Las facultades de los alcaldes mayores eran de tipo administrativo-judicial y las de los gobiernos de tipo militar.

Otro objetivo de la reforma borbónica era optimizar el aprovechamiento de los recursos y riquezas que se producían en el territorio americano, estrategia que derivaría en nuevas divisiones territoriales. En 1787 se dividió el territorio del Obispado de Michoacán, dando origen a la intendencia de Valladolid y de Guanajuato. La ciudad de Guanajuato, sobresaliente por su producción minera, se convirtió en la cabecera de la nueva intendencia de Guanajuato, esta definió prácticamente los actuales límites del Estado. Estaba constituida por cinco alcaldías: San Miguel el Grande, San Luis de la Paz, Villa de León, Santa Fe de Guanajuato y Celaya (véase imagen 2). El número de partidos incorporados a cada intendencia variaba, la intendencia de Guanajuato contaba con 8 partidos.

El 31 de enero de 1824, cuando la guerra de Independencia había terminado, el acta Constitutiva de la Federación, en el artículo 7, consideró a Guanajuato como un Estado independiente, el 4 de octubre del mismo año se rectifica dicha disposición al promulgarse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Con estas bases, el 14 de abril de 1826 el congreso Local emitió la primera Constitución Política del Estado Libre de Guanajuato, la cual estableció en su artículo 4º: Forman el territorio del estado: Acámbaro, Apaseo, Celaya, Dolores

Hidalgo, San Felipe, Guanajuato, Irapuato, San Luis de la Paz, San Miguel el Grande, Pénjamo, San Pedro Piedra Gorda, Salvatierra, Salamanca, Silao, Valle de Santiago y Yuririapúndaro, con los pueblos anexos a estos y con todo el terreno de la que antes se llamó provincia de Guanajuato (INEGI, 1996, p. 51).

**Imagen 2:** Poligonal comparativa de la configuración de la intendencia de Guanajuato y los límites actuales



**Fuente:** Elaboración propia con base en Commons (1993).

De acuerdo al artículo 5.º, el estado de Guanajuato se divide en departamentos, donde la figura del departamento seguía en el orden de jerarquía en cuanto a extensión y autoridad, los departamentos se dividirían en partidos y el último escalafón de la organización territorial son las municipalidades. En el artículo 146 estableció que «habría ayuntamientos en las ciudades, villas y cabeceras de partido, en los pueblos de más de tres mil habitantes, o bien donde dispusiera el congreso» (INEGI, 1996, p. 51).

Las normas y disposiciones de la Constitución de Cádiz fueron aplicadas en el territorio nacional durante la guerra de Independencia, y esta también determinó la conformación del Estado de Guanajuato que, bajo estas disposiciones, algunas villas y partidos se convirtieron en municipios, mientras

la mayoría de las congregaciones y pueblos no lograron consolidarse como municipios a pesar de cumplir con los requerimientos fijados por el Congreso del Estado.

El sistema de organización municipal tendría presencia en Guanajuato desde 1812:

El sistema de organización municipal —inspirado en el modelo español— fue impulsado en las nacientes provincias mediante decreto publicado en Guanajuato el 23 de mayo de 1812. En el mismo, las Cortes generales y extraordinarias dispusieron la formación de ayuntamientos municipales en todos aquellos pueblos con más de mil almas o que por sus particularidades circunstancias de agricultura, industria, o población lo consideraran conveniente (INEGI, 1996, p. 50).

El actual orden que parecía propagarse al interior de las Intendencias y después en los Estados, pronto encuentra oposición. El surgimiento de recientes pueblos o municipios se ve frenado por las oligarquías de las capitales (Serrano, 2001), logrando anular algunos mandatos heredados de la Constitución de Cádiz, sustituyendo los mil habitantes para erigir un ayuntamiento constitucional por tres mil habitantes. Las oligarquías formaron alianzas con los vecinos principales de las villas y de los pueblos para contraponerse a la erección de ayuntamientos constitucionales.

## **Configuración del estado de Guanajuato**

Del sistema de intendencias a la consolidación de los estados nacionales, el territorio de Guanajuato sufrió transformaciones significativas en sus cuatro puntos cardinales, que se esbozarán con dos casos. Primero definiremos a la configuración como:

La configuración de un lugar objeto acontecimiento se refiere a las relaciones determinadas con otros objetos de los cuales forma parte, que permiten distinguirlo como un objeto diferenciado diferente, [...] el objeto deberá estar distinguido como parte contigua de otros objetos, en consecuencia, configura-

ción significa: contigüidad en la discriminación externa (figura) de un objeto (Escolar, 1997, p. 92).

## Litigio por el sitio de Gachupines

Era el lugar más alejado, no solo de la intendencia de Guanajuato, también de la Nueva España, posteriormente del Estado y del partido de San Felipe. Desde el principio colindó, primero con la Nueva Galicia y posteriormente con el Estado de Jalisco, el Cantón de Lagos y la municipalidad de Ojuelos.

Cuando Ocampo se erige en pueblo, Gachupines pasa a formar parte de su jurisdicción, mientras el territorio del reciente pueblo se caracteriza por ser un lugar de frontera dominado por forajidos que hostigan a la población de la jurisdicción, las autoridades del pueblo de Ocampo hablan de las condiciones de inseguridad y las carencias económicas. El representante de Guanajuato expone que su Estado siempre ha tenido posesión, no solo del poblado, sino de todo el sitio de ganado mayor que le perteneció al reino de la Nueva España y por lo tanto al partido de San Felipe. El comisionado presenta como pruebas:

1°.- El acta extendida en la Villa de San Felipe en 15 de enero de 1605 otorgando el dominio del sitio de Gachupines al vecino de su municipalidad Juan Díaz.

2°.- el 14 de enero de 1796 las autoridades por mandato del rey autorizaron composición y ampliación de los límites de Gachupines en la Hacienda de Ibarra, autorización con fecha 13 de febrero de 1796 (AGGEG, 1880, p. 46).

El representante de Jalisco se apoya en el testimonio de los vecinos de Jalisco quienes declararon lo siguiente:

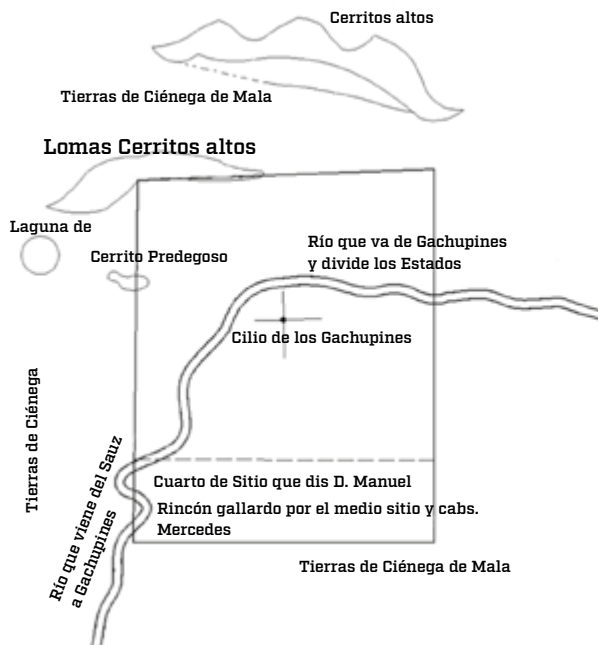
1°.- que en 1811 estuvo este lugar despoblado por la guerra de la Independencia; 2°.- que se repobló en los años del 20 al 23 de este siglo, colocándose la vecindad en su mayor parte en el lado poniente del arroyo; 3° que es reciente la vecindad del lado oriente del arroyo [...] (AGGEG, 1880, p. 48).

Las pruebas presentadas por las autoridades del Estado de Guanajuato eran más contundentes y determinantes, donde justifica no solo la propiedad

legal del terreno del lado oriente del río sino la propiedad de todo el sitio. Después trataron de probar la posesión de uno y otro Estado por los vestigios de las construcciones, refiriendo que la casa matriz se encontraba al oriente del río, señalando con una casa de piedra y lodo; la parte contraria hace lo mismo, pero del lado opuesto al arroyo en territorio de Jalisco (véase imagen 3). Después de estos hechos, el ingeniero de Jalisco desistió por enfermedad, y en diciembre de 1880 los comisionados llegaron a un acuerdo transitorio, el cual consistía en tomar el arroyo de Gachupines como límite provisional de los dos Estados.

Se representa el río que divide a los Estados de Guanajuato y Jalisco y parte del sitio de Gachupines, la cruz abajo del río marca el este, donde se encuentra el asentamiento y el lado de Guanajuato.

**Imagen 3:** Croquis del sitio de Gachupines, 1877

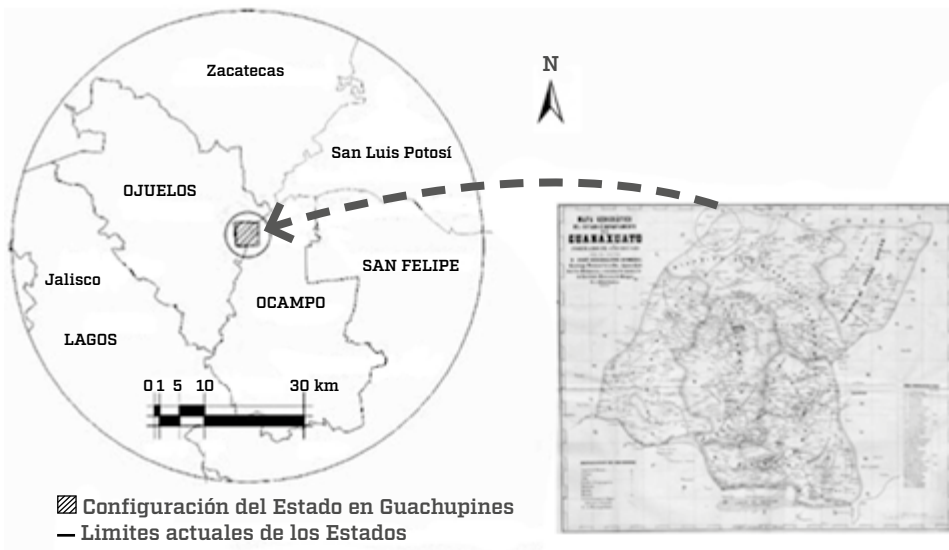


**Fuente:** Elaboración propia con base en croquis de AGGEG, 1877: 13.

La conclusión de los comisionados fue la siguiente:

Debieron, por lo mismo, comprender como objeto de su misión el trazo de una línea física, visible por los signos naturales que la demostrarán, para que en todo tiempo pudiera reconocer su ubicación; fija, para que no quedara al arbitrio, o si se quiere, al capricho humano, ni a los sucesos naturales del orden común la facultad de alterarla; y sin latitud digna de tomarse en cuenta, para que no abarcara en ella intereses considerables, que a nadie pertenecieran en la esfera administrativa y de gobierno, o que fuera un germen de desavenencias y litigios. No debió ocultarse que a aquella comisión que el arroyo llena perfectamente esas condiciones indispensables, y no así el caserío de un rancho, menos propio para servir de línea limítrofe, que para determinar una zona o faja de ancho más o menos extenso, variable como la situación de grupo de sus fincas, y extingible por el abandono de ellas y por su ruina (AGGEG, 1880, p. 72).

**Imagen 4:** Configuración del territorio de Guanajuato antes y después del litigio de Gachupines



**Fuente:** Elaboración propia con base en Romero, 1860 e INEGI.

Como consecuencia de las lites por Gachupines, Guanajuato gana la porción de sitio de ganado mayor, del arroyo de Gachupines al oeste; modi-

ficando la configuración de la línea divisoria entre los municipios de Ojuelos, Jalisco y Ocampo, Guanajuato; línea que históricamente se figuró por una línea quebrada en representación del río, como una frontera concreta a una frontera jurídica imaginaria que evoca los trazos del sitio de ganado mayor trazado durante el virreinato (véase imagen 4).

La importancia del presente estudio es que en una minúscula fracción de territorio interactúan una red compleja de variables legales, políticas, naturales, técnicas e históricas que develan la persistencia de una configuración de la antigua división territorial virreinal heredada y basada en las relaciones de poder, incidiendo en la necesidad de organización territorial aspirada por las autoridades de las entidades bajo el epígrafe generalizado «determinar de una manera científica y permanentemente la línea divisoria» de los estados, que no se logra hasta entrado el siglo xx.

## La segregación de Contepec y Tarandacua

A mediados del siglo xix, se llevó a cabo el proceso de segregación y disputa entre los estados de Guanajuato y Michoacán por Contepec y Tarandacua, la solicitud de agregar los pueblos de Contepec y Tarandacua fue hecha por el gobernador José Ugarte el 5 de agosto de 1853, a nombre del gobierno del estado de Michoacán en el documento dirigido al Presidente correspondiente: Antonio López de Santa Anna.

Los argumentos bajo los cuales se hacia la solicitud es el abandono de las autoridades de Guanajuato:

Dentro del Departamento de Oriente de este Estado se hallan dos pueblos; Contepec y Tarandacua pertenecientes al de Guanajuato. En estos pueblos abundan los ladrones y se refugian los malhechores que son seguidos en Maravatio y otros pueblos inmediatos. La posición de estos dos es tal que por su distancia de la Capital de Guanajuato no reciben de allá la protección y cuidado de que han de menester para su progreso o al menos para conservarse en un mediano estado de orden y buena administración, y por su proximidad a Michoacán perjudican realmente la seguridad de sus poblaciones inmediatas» (AGGEG, 1825-1853, p. 27).



El abandono de las autoridades de Guanajuato, señala José Ugarte, trae derivaciones subsecuentes, la proliferación de malhechores provoca que las rentas bajen y que los habitantes inconformes con tales condiciones de inseguridad promuevan por sí solos su segregación del estado de Guanajuato.

El gobernador de Michoacán deseoso de obtener las propiedades insiste al presidente diciendo:

creo de mi deber el pedir al E. S. Presidente por el digno conducto de V. E. que mientras se verifica la división territorial proyectada mande agregar esos dos pueblos al Estado de Michoacán, seguro de que en esto no sólo hará un beneficio a los Estados; sino que además complacerá a los habitantes de ambos pueblos (AGGEG, 1825-1853, p. 27).

Contepec perteneció al estado de Guanajuato y estuvo sujeto al municipio de Coroneo, en 1857, al promulgarse la Constitución, hubo modificaciones territoriales y Contepec se incorporó al estado de Michoacán (véase imagen 5), dentro del partido de Tlalpujahua. Artículos de la constitución donde se resuelve la segregación de Contepec.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

48. El pueblo de Contepec, que ha pertenecido á Guanajuato, se incorporará á Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido á Zacatecas, se incorporará á San Luis Potosí (Dublan y Lozano, 1877, p. 384).

Solo pasa a Michoacán el territorio de Contepec, mientras Tarandacua se mantuvo como parte del territorio de Guanajuato, del territorio de Contepec se constituyen dos municipios uno con el mismo nombre de Contepec (municipio de Michoacán desde el 21 de enero de 1938) y el otro bajo la denominación de Epitacio Huerta establecido el 15 de febrero de 1962.

**Imagen 5:** Segregación de Contepec. Mapa con los actuales municipios de Contepec y Epitacio Huerta, Michoacán, territorio segregado al estado de Guanajuato en 1857



**Fuente:** Elaboración propia con base en INEGI.

## Conclusión

En México se ha transmitido un mapa craquelado de los estados y municipios como un rompecabezas, con trazos exactos y colores distintivos para cada unidad administrativa, con líneas fronteras aparentemente nítidas, como si no existiera una realidad geográfica compleja. Cuando se examina

la división territorial de los Estados y municipios, es evidente que sus límites no responden fielmente a ningún modelo de división territorial: 1) Región natural, delimitado por linderos físicos (montes, sierras, ríos); 2) Modelo geométrico, uniformes, asentados sobre criterios de distancia mínima y centralidad geográfica; y 3) Proceso de división territorial liberal, toman en cuenta determinadas identidades, apegos o sentimientos colectivos con base en etnia y geografía.

En conclusión, no se tiene un modelo territorial empleado porque no se tuvo una organización espacial, sino una configuración.

La conformación y configuración de las entidades sería resultado de la herencia virreinal de la llamada «división antigua» (audiencias, gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores), posteriormente la implantación de intendencias y la denominación del partido, enseguida las disposiciones legales en el México independiente a cargo del Congreso del Departamento de Guanajuato, las disputas entre los Estados colindantes por la demarcación de sus fronteras y las luchas intrínsecas por la posesión de territorios entre los propietarios de los espacios para la producción, quienes definieron la conformación del objeto de estudio a través de la normatividad, una gestión y utilizando al pueblo tenían posibilidad de cambiar de un partido a otro, por lo tanto las demarcaciones espaciales de los partidos se modificaban y adoptaban la forma y límites de los espacios para la producción que se agregaban o separaban de su jurisdicción.

## Bibliografía

- Commons, A. (1993). *Las intendencias de la Nueva España*, México: UNAM.
- Coraggio, J. L. (1987). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito: Ciudad- Centro de Investigaciones.
- Escolar, M. (1997). *Lugar, acontecimiento y realismo filosófico, el problema de la teoría del espacio y del tiempo*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
- Giménez, Gilberto (2005). <<Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural>>. *Trayectorias*. Monterrey, No. 17, pp. 8-24.
- INEGI (1996). *División Territorial del Estado de Guanajuato de 1810 a 1995*. Aguascalientes: INEGI.

- Jean-Yves, M. (2005). Une géographie critique de l'espace du quotidien: l'actualité mondialisée de la pensée spatial d'Henri Lefebvre, *Articulo. ch - revue de sciences humaines*, núm. 2 [traducción propia].
- O'Gorman, E. (1979). *Historia de las divisiones territoriales de México*. México: Porrúa.
- Romero, J. G. (1992). *Noticias para formar la historia y la estadística del obispado de Michoacán. Estado de Guanajuato. Presentada a la Sociedad Mexicana de Geografía en 1860*. Guanajuato: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Serrano, A. (2001). *Jerarquía política y transición social. Guanajuato, 1790-1836*. Jalisco: Colmich-Instituto Mora.

### **Archivos y Fondos**

- Archivo General de Gobierno del Estado de Guanajuato (AGGEG)  
Fondo: Secretaría de Gobernación, Serie: Municipios, Ocampo, 1880.  
Fondo: Secretaría de Gobernación, Serie: Municipios, Guanajuato, 1825-1853.

### **Recursos web**

- Colin, A. (2007). *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Recuperado de <<http://www.espacepolitique.org/complements.php>> [traducción propia].
- Dublan, M. & Lozano, J. M. (1877). *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. <Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>>.
- Rosière, S. (2007). *L'espace Politique, Revue en ligne de géographie politique et géopolitique*, Université de Remis. Recuperado de <<http://www.espacepolitique.org/complements.php>> [traducción propia].
- Rosière, S. (2007). *Comprendre l'espace Politique*. Université de Remis. Núm. 1. Recuperado de <<http://www.espacepolitique.org/complements.php>> [traducción propia].

*Ordenamientos y demarcaciones territoriales:  
viejas y nuevas geografías. Primera aproximación*  
se terminó de imprimir en octubre de 2018 en  
Editorial Página Seis, S.A. de C.V.  
Teotihuacan 345, Ciudad del Sol,  
CP 45050, Zapopan, Jalisco  
Tels. (33) 3657-3786 y 3657-5045  
[www.pagina6.com.mx](http://www.pagina6.com.mx) • [p6@pagina6.com.mx](mailto:p6@pagina6.com.mx)

Coordinación editorial: Felipe Ponce

Fotografía de cubierta: *Hispaniae Novae Nova  
Descriptio*, de Gerard Mercator, cartógrafo,  
y Jodocus Hondus, impresor [1606].

