

Remunicipalización y movimientos indígenas en el oriente de la Costa Chica

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius*

Más que expresar el principio de cercanía, el espacio municipal para el caso de Guerrero refleja el principio de disputa social, es decir, el municipio se ha convertido en el espacio más cercano de confrontación entre grupos de poder tradicional, concentrados generalmente en sus cabeceras, y las comunidades campesinas e indígenas.

Esto se desprende de diferentes procesos locales de los últimos 20 años, en los cuales se han enfrentado grupos sociales y sus gobiernos locales en torno a tres aspectos fundamentales para las comunidades guerrerenses: a) democratizar los procesos electorales; b) moderar los desequilibrios de las comunidades frente a las cabeceras, y c) demandar el respeto de las formas de elección de los comisarios municipales. Todos estos aspectos han provocado que comunidades y organizaciones sociales se reapropien de sus vínculos con el territorio y reinterpreten el papel de los gobiernos locales.

En este trabajo no sólo nos referimos a los procesos sociales que están demandando conformar nuevos municipios que expresen las identidades históricas, sociales y culturales de las comunidades indígenas y campesinas, sino a la urgente necesidad de remunicipalizar el territorio guerrerense como un mecanismo para acercar a los ayuntamientos a las demandas y requerimientos de los ciudadanos. En particular, nos referimos a las peticiones de las

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.



comunidades del oriente de la Costa Chica, en los municipios con población indígena de Iguapala, Ometepec, Tlacoachistlahuaca y Xo-chistlahuaca.

Remunicipalización y movimientos sociales

El tema de la remunicipalización en el estado de Guerrero ha sido parte de un fuerte debate entre actores políticos y académicos. Para algunos, el crear nuevos municipios provocaría una pulverización del territorio estatal en pequeños ayuntamientos con poca capacidad para gobernar. Sin embargo, las experiencias como la del estado de Oaxaca, con 576 municipios (418 de éstos bajo el régimen de usos y costumbres) o, en otros países, como España, con 8 101 (Ballesteros, 2000: 63) o de Francia con cerca de 36 mil (Tahoces, 2001: 9), los cuales tienen una vida municipal activa y funcional, podría desmentir esos temores.

En el trasfondo de este debate está la exigencia en varias de las regiones del estado de una amplia gama de luchas y movimientos campesinos e indígenas, los cuales han enarbolado como una de sus demandas fundamentales la creación de nuevos municipios.

Cuadro 1. Algunos procesos de remunicipalización en el estado.

<i>Propuesta de nuevos municipios</i>	<i>Ubicación actual</i>	<i>Región</i>
Alto Balsas	Tepecoacuilco, Zupango, Mártir de Cuilapan y Huitzuco	Centro
Rancho Nuevo de la Democracia	Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Metlatónoc	Costa Chica
Cochoapa Grande	Metlatónoc	Montaña
Chilixtlahuaca	Iguapala, Metlatónoc y San Luis Acatlán	Costa Chica-Montaña
Costa Montaña	San Luis Acatlán, Malinaltepec	Costa Chica-Montaña
Filo Mayor	Atoyac y Heliodoro Castillo	Costa Grande
Hueycatenango	Chilapa	Centro
Potoichan	Copanatoyac	Montaña
Mixtecapa	San Luis Acatlán	Costa
Caxitepec	Acatepec	Montaña
Chiepetlán	Tlapa de Comonfort	Montaña
Pueblo Hidalgo	San Luis Acatlán	Costa Chica
Las Vigas	San Marcos	Costa Chica

Fuente: Sánchez, 1999; Flores, 1998; Dehouve, 2001; Rodríguez, 2005; Bartra, 2000.



En efecto, desde la década de los 90 del siglo pasado, movimientos sociales y organizaciones comunitarias han colocado en su agenda la remunicipalización.

Diferentes investigaciones han ubicado 27 de estos procesos en Guerrero (Véase Cuadro 1) con diferentes tendencias políticas y formas organizativas que van desde el trotskista Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), que promovió la formación de Acatepec; los productores indígenas de café que proponen el municipio de Pueblo Hidalgo; los mixtecos y amuzgos del Movimiento Indígena por la Autonomía que impulsan el de Rancho Nuevo de la Democracia, o los comuneros vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que apuntalaron el de Cochoapa Grande.

Esta amplia demanda de remunicipalización tiene como base el compartir identidades históricas y culturales, y tener afinidades agrarias y económicas. Sin embargo, dichas exigencias han enfrentado no sólo la traumatología legal sino, sobre todo, impedimentos políticos. En efecto, aunque las organizaciones puedan cumplir con los procedimientos jurídicos, que en apariencia son sencillos, tal como lo marca el artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, la aprobación de los nuevos municipios se complica por las posiciones partidistas que reflejan intereses políticos y económicos entre los grupos parlamentarios, lo que ha empantanado la resolución sobre nuevas alcaldías. Ello refleja que en 18 años se hayan creado, por parte del Congreso estatal, seis municipios (Acatepec en 1989, Marquelia en 2002, Cochoapa Grande y José Joaquín de Herrera en 2003, Juchitán en 2004 e Iliantenco en 2005). Cabe resaltar que cuatro de los seis municipios creados aún tienen población indígena predominante.

De esta manera, el mapa de la remunicipalización expresa las demandas enarboladas por las comunidades indígenas y campesinas por dotarse de formas de gobierno cercanas a ellas, que forman parte de un largo proceso de apropiación sociocultural que trata de modificar la división inicial de 25 municipios, la cual estuvo influida por los caudillos regionales al conformarse el estado de Guerrero en 1849. Desde esa época, la formación de municipios se debate entre los intereses de los grupos de poder local y las identidades históricas y sociales de las comunidades que quieren formar su propio espacio municipal.



En este sentido, la creación de nuevas municipalidades desde finales del siglo XIX y hasta los años ochenta del siglo XX tendió a reforzar a los grupos de poder local, ya que el dominio sobre el ayuntamiento permitía a estos grupos imponer mecanismos de poder legítimo y formal dentro de su unidad territorial y administrativa (Leyva, 1993: 224). En este caso no se trata sólo del control en la toma de decisiones políticas o administrativas, sino que el acceso a la presidencia municipal brindaba la posibilidad de orientar decisiones en aspectos importantes de la reproducción económica de los grupos caciquiles, como el enriquecimiento producto del saqueo de las arcas públicas, que representa un mecanismo para mantener la acumulación de capital de esos grupos.

Otro elemento fue el uso patrimonial de los recursos y programas como los créditos a la producción agropecuaria y la distribución de fertilizantes. Asimismo está el uso de la fuerza pública municipal como mecanismo de coerción y represión contra las organizaciones y población inconformes con el grupo de poder local.

Nuevos factores que promueven la remunicipalización

Además de los elementos históricos, sociales, culturales y políticos, las demandas de remunicipalización en el estado de Guerrero han sido potencializados recientemente por al menos cuatro procesos:

Cuadro 2. Recursos para infraestructura social básica Ramo 33, en millones de pesos.

<i>Municipio</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>
Igualapa	2.62	4.99	6.64	7.11	8.63
Ometepec	12.53	23.80	31.70	33.96	41.23
Tlacoachistlahuaca	6.43	12.24	16.50	17.64	21.42
Xochistlahuaca	10.31	19.62	29.05	31.08	37.73

Fuente: Inafed, 2007.

Las políticas de descentralización en los años ochenta del siglo pasado trasladaron recursos y responsabilidades de la federación a estados y municipios, dentro de la lógica de gobernabilidad. Esto se reflejó en la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, la cual le dio mayores capacidades recaudatorias a los municipios al permitirles cobrar el impuesto predial. En



1998 se creó el ramo 33 de aportaciones para los municipios, es entonces que empiezan a fluir con mayor abundancia los apoyos financieros, como lo indica el Cuadro 2, para los ayuntamientos del oriente de la Costa Chica:

Un segundo elemento para la remunicipalización es el paulatino resquebrajamiento del sistema corporativo y clientelar que normaba las relaciones entre el gobierno, el PRI y las comunidades. Este quiebre tiene como referente inicial la ruptura de la Corriente Democrática en dicho partido, en 1987, en vísperas de la elección presidencial del siguiente año, lo cual repercutió en varias regiones de Guerrero (Calderón, 1991).

En especial, el PRI pierde hegemonía en un espacio aparentemente pequeño, aunque importante para las comunidades indígenas, como son las comisarías municipales. Éstas son órganos honorarios y desconcentrados de los ayuntamientos y son electas cada tres años. Empero, las comisarías eran, desde hace mucho tiempo, un espacio en que comunidades indígenas aplicaban sus normas de elección por usos y costumbres cada año, nombrando a sus comisarios como representantes políticos del pueblo.

Cuando los simpatizantes de los grupos políticos de oposición ganaron las representaciones de sus pueblos en esos años, las presidencias municipales desconocen sus cargos aduciendo que se violaba la ley, lo que genera una pugna entre los poderes comunitarios y municipales, acrecentada por la designación directa de los comisarios municipales por parte del alcalde. Datos del periodo 1988-1994 muestran conflictos en 26 comunidades de cuatro municipios del oriente de la Costa Chica (Rodríguez, 2005).

El tercer elemento fueron las luchas por democratizar los procesos electorales, que tuvieron un momento crucial en los comicios de octubre de 1989 y que generaron un intenso movimiento postelectoral debido al fraude fomentado desde el gobierno de Ruiz Massieu para evitar la derrota del PRI. Este movimiento, que se desarrolló entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, enfrentó la violencia gubernamental, por un lado, y un organizado movimiento cívico por la defensa del voto (Bartra, 1996: 180-189; Estrada, 1994: 145-155) que fue encabezado por el naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) y se extendió a 24 municipios donde la población tomó los palacios municipales y se formaron Consejos Populares. En la región de Costa



Chica fueron tomadas las presidencias municipales de Ometepec, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca e Igualapa.

Esta experiencia, aunque no logró retener ningún gobierno municipal, generó una creciente conciencia por democratizar los procesos electorales. En efecto, después de la experiencia de 1990, la población siguió pendiente de las elecciones y del respeto a sus derechos ciudadanos. Esto se muestra con las protestas de los movimientos ciudadanos resultado de procesos electorales viciados en los casos de Tlacoachistlahuaca en 1996 y en Azoyú en 1999. Esta misma conciencia cívica también permitió que el PRD ganara sus primeros gobiernos en la Costa Chica en los municipios de Cuajinicuilapa y Azoyú en 1996.

A partir de la elección de 2002 es cuando la alternancia política se vuelve un hecho consumado con los triunfos del Partido Acción Nacional (PAN) en Igualapa y Cuajinicuilapa. Y en un hecho inédito, Rey Hernández, ex dirigente de la Unión Regional de Ejidos de Producción y Comercialización de la Costa Chica (Urecch) se convierte en el primer alcalde indígena en Tlacoachistlahuaca, por el Partido del Trabajo (PT).

Como último elemento están las luchas comunitarias de los pueblos indios por sus derechos y por la autonomía política, que inicialmente se expresó en las jornadas por los 500 años de resistencia indígena de 1992, impulsadas por el Consejo Guerrerense 500 años, el cual demandaba la solución de los añejos problemas de marginación en que viven los indígenas y que incluyeron marchas a la Ciudad de México en ese año y en 1994 (Flores, 1998: 54).

A pesar de la magnitud de estas acciones, fueron pocas las respuestas que dieron tanto el gobierno estatal como el federal, sin embargo, las movilizaciones sirvieron de espacio para que los participantes pudieran compartir con otras comunidades sus luchas y propuestas, entre las que se encuentra la creación de municipios que contaran con autonomía política. Estas propuestas fueron el germen para las luchas como la de Rancho Nuevo de la Democracia y Xochistlahuaca. En especial, en este último se desarrolló un movimiento social desde 2000 en contra del control caciquil de Aceadeth Rocha que provocó no sólo su destitución sino la creación del municipio autónomo de *Suljaa'* en 2002 con autoridades propias (paralelas a las constitucionales),



encargadas del funcionamiento del municipio autónomo en materia de administración y en el impulso de proyectos comunitarios (Cruz, 2006).

De esta manera, en el ámbito local guerrerense se ha estado expresando una serie de procesos sociales (descentralización, quiebre del corporativismo priista, lucha por la democracia municipal, el empuje de propuestas de autonomía provenientes de los movimientos indígenas) que han provocado que los habitantes de comunidades indígenas estén enarbolado como una de sus exigencias el reconocimiento de nuevos municipios formados desde criterios históricos y culturales, como una forma de apropiación del territorio y de la capacidad de darle dirección a sus procesos sociales.

Procesos sociales que proponen la remunicipalización

La primera demanda de remunicipalización en la región de la Costa Chica se presenta en Marquelia desde los años sesenta, relacionada con el crecimiento y preponderancia económica que adquiere dicha población debido a la apertura de la carretera que une a la Costa Chica con Acapulco. Pero es en los años noventa cuando esta demanda tomó fuerza sobre todo por el impacto que tuvo en la región el movimiento Rancho Nuevo de la Democracia.

En efecto, el movimiento Rancho Nuevo de la Democracia aglutina a una treintena de comunidades mixtecas y amuzgas de los municipios de Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Metlatónoc. En mayo de 1995, ocho comunidades mixtecas instalan un plantón permanente a la entrada del palacio municipal de Tlacoachistlahuaca, cuyas demandas iniciales eran la elaboración de un plan de desarrollo para la región, la elección democrática, con base en los usos y costumbres, de los comisarios municipales y la destitución del presidente municipal (Flores y Rodríguez, 1997). Después se sumó la petición del esclarecimiento de ocho asesinatos de activistas del movimiento.

Durante los siete meses que duró la toma del palacio municipal se fue madurando la idea de formar un nuevo municipio que verdaderamente representara los intereses de las comunidades indígenas. Para diciembre de 1995, 18 comunidades decidieron crear un municipio cuya cabecera se asentara en la comunidad de Rancho Viejo, unos 40 kilómetros hacia La Montaña



y que tomaría el nombre de Rancho Nuevo de la Democracia, con un Consejo Municipal en Rebeldía que en adelante fungiría como gobierno indígena municipal (Rodríguez, 1998).

Esta experiencia tuvo repercusiones en las regiones aledañas. Para finales de 1996, comunidades mixtecas alrededor de Chilixtlahuaca, ubicadas en la parte sur del municipio de Metlatónoc y la porción norte de Igualapa iniciaron un proceso de organización tendiente a formar un nuevo municipio indígena por las siguientes razones: la distancia que tienen que recorrer para llegar a la cabecera municipal de Metlatónoc, la carencia de obras y servicios, así como la ausencia de programas sociales. Para 1997 formaron el Comité de Lucha, que aglutinaba a 24 comunidades, por el reconocimiento del nuevo municipio, con la participación de representantes electos por las mismas. En ese mismo año se inició una serie de movilizaciones (como la toma de las instalaciones del Instituto Nacional Indigenista (INI) en Ometepec, el 10 de abril) y actividades tendientes a lograr el reconocimiento de su municipio (Rodríguez, 2005).

Éstas dos son las experiencias más acabadas de movimientos que demandan la remunicipalización indígena en el oriente de la Costa Chica como parte de un proceso de exigencia de mejores condiciones de vida y en respaldo a sus formas de elegir a sus autoridades, aunque no eran los únicos lugares donde se exigía la formación de nuevos municipios, pues existen otras cinco experiencias en la región Costa Chica y en sus alrededores (Rodríguez, 2005):

Marquelia. Con un movimiento ciudadano pionero en la región, el cual demanda desde 1962 la creación de su municipio. En los últimos 15 años, esta demanda se fortaleció debido a la creciente importancia económica y política que Marquelia tiene en la zona. El Congreso guerrerense aprueba la formación del municipio en noviembre de 2001.

Cochoapa Grande. Con comunidades mixtecas del municipio de Metlatónoc, auspiciado por comuneros vinculados a la explotación del bosque en su territorio. El municipio fue aprobado en noviembre de 2002, e incluye a 78 comunidades.

Huajintepec. Tiene como base territorial a uno de los ejidos más grandes del municipio de Ometepec, conformado por poblaciones campesinas que tienen mayor acceso y relación con Oaxaca.



Zacualpa. Movimiento de comunidades amuzgas en el municipio de Ometepec, que demandan la creación de un municipio de carácter indígena frente a la cabecera.

Juchitán. Inicialmente compartía su lucha por el reconocimiento de Marquelia, pero fue dividido por el gobierno estatal, al prometerles a los promotores de Juchitán que sería reconocida su comunidad. Finalmente, fue creado el 5 de marzo de 2004.

Las experiencias de remunicipalización en el oriente de la Costa Chica nos muestran elementos para entender este proceso a nivel estatal. En efecto, se inició por una demanda sentida de las comunidades indígenas y campesinas, las cuales pedían aproximar el poder público a los espacios que sienten más cercanos, no sólo por su historia, cultura e identidad, sino por que les permitían la redefinición del papel de las comunidades frente a las cabeceras municipales, creadas a partir de grupos tradicionales de poder local, y ayudan a asumir el control de los recursos municipales, así como de la gestión y manejo de los recursos naturales de sus territorios.

Estos elementos dan soporte suficiente a la demanda de re-municipalización desde la perspectiva de las comunidades indígenas y campesinas, sin embargo, para la creación de los nuevos municipios se requiere de su aprobación por parte del Congreso guerrerense. Para ello, es necesario despartidarizar la discusión, agilizar los procedimientos normativos, de manera que las decisiones legislativas se tomen con base en la factibilidad técnica y económica (cuestión importante pero no la fundamental), pero, sobre todo, que la aprobación esté en relación con la consistencia de los procesos históricos, culturales y sociales de las comunidades que piden su reconocimiento.

La alternancia en el gobierno estatal, con la llegada, por primera vez en ochenta años de un partido diferente al PRI en 2002, así como una conformación más equilibrada en el congreso local no han cambiado sustancialmente los intereses de la clase dominante en las regiones del estado, en especial hacia la Costa Chica y la discusión sobre las nuevas municipalidades ha quedado en un segundo plano en la agenda estatal.

Es de esperar que se mantengan latentes los conflictos locales por el control de los gobiernos municipales, puesto que al impedir la remunicipalización plena del territorio de la Costa



Chica lo que se quiere evitar es que las comunidades tengan voz y decisión en el destino de su población y de su territorio. Esto sin tocar otro de los temas de fondo, el que se refiere a la autonomía de los municipios indígenas.

