

La problemática de las fronteras y límites municipales en Jalisco. ¿Acaso una necesidad de remunicipalizar?

M. Basilia Valenzuela V. ♦

En su entrega número 7, *Geocalli. Cuadernos de Geografía*, una publicación especializada en el quehacer geográfico editada por el Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara, destina todo su espacio a la discusión del tema de los límites municipales en Jalisco. Este número temático, de autor único, da cuenta del fruto de la investigación que por más de 12 años el geógrafo investigador Hirineo Martínez Barragán ha venido realizando a lo largo y ancho de las localidades limítrofes de Jalisco en diferentes tiempos.

El tema de los límites municipales es escabroso, y como problema no es exclusivo del estado de Jalisco; por el contrario, todo el territorio nacional está plagado de esta problemática. Sin embargo, su tratamiento y resolución se ha venido aplazando porque, sobre todo, implica altos costos políticos, pugnas internas y el reavivamiento de conflictos añejos.

El trabajo de “Límites municipales en Jalisco” destaca una caja de Pandora y pone en tela de juicio todo el sistema de delimitación territorial de Jalisco, empezando por las ambigüedades en la delimitación territorial

♦ Profesora e investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la UdeG.
mbasilía@cucea.udg.mx

Martínez Barragán, Hirineo, “Límites municipales en Jalisco”, en *Geocalli. Cuadernos de Geografía*, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, año 4, núm. 7, marzo de 2003, 149 pp.

de la entidad para después entrar a la de los límites municipales. La demarcación territorial del estado de Jalisco —sostiene el autor— es imperfecta, ambigua y subjetiva. Por eso, el tema de los límites territoriales es una cuestión que debería ser “asunto de Estado”, es decir, una preocupación que ya no admite ser postergada, principalmente por sus implicaciones políticas y económicas sobre los territorios que se encuentran en situación de indefinición territorial.

La indefinición territorial o indeterminación territorial es la ambigüedad, la falta de precisión legal, geográfica, en la determinación de los límites territoriales de los municipios; es la ausencia de adscripción cabal de los espacios territoriales; es una situación que al no recurrir al uso de información científica, legal, abre espacio para la existencia de variaciones en las extensiones territoriales de los municipios y, por tanto, al conflicto, a la disputa. Por ello, este concepto atiende a cuestiones acerca de la naturaleza de la frontera, los límites y el territorio. Esta indefinición territorial —según Hirineo Martínez— tiene su explicación en la práctica enunciativa, en las subjetividades usadas para la determinación de límites territoriales establecidas en los decretos de erección de nuevas municipalidades.

El objetivo del trabajo “Límites municipales en Jalisco” es exponer la problemática de la indeterminación de origen de los límites municipales en Jalisco y proponer una nueva demarcación del territorio municipal. Una demarcación precisa, legal, reconocible, que atienda tanto a bases teóricas de la funcionalidad del territorio como a bases constitucionales.

Para cumplir con su objetivo, el autor recurre al trabajo en archivos históricos que den cuenta del proceso de fijación de límites municipales. Establece que la conformación territorial de Jalisco, en lo que respecta al régimen municipal, se dio de 1914 a 1946, que es el periodo durante el cual se concluye la configuración política del estado de Jalisco en

sus 124 municipios, tal como la conocemos ahora. Desde esta condición histórica, somete la información obtenida al trabajo técnico de la cartografía histórica; al trabajo de campo en localidades limítrofes en diferentes tiempos que le permitieron conocer historias, veredas, cercas, palos, barrancas, ríos, y en general, todo aquello que cuentan los documentos históricos se usó para determinar de manera enunciativa los límites municipales en Jalisco; trabajo que se auxilió de la lectura de materiales especializados sobre la temática de las fronteras, los límites y las regiones.

El estudio toca varios puntos; los primeros cinco establecen los antecedentes histórico-geográfico-políticos de la conformación de los territorios municipales del estado de Jalisco para después pasar al planteamiento de una propuesta de redefinición de límites territoriales que, en términos generales, conlleva a un proceso generalizado de remunicipalización en el estado.

En el apartado de los antecedentes propiamente dichos, Hirineo Martínez trata el asunto de la conformación territorial de Jalisco, su geografía política actual así como algunos de los conflictos territoriales recientes que dan cuenta de prácticas expansionistas de algunos municipios para apropiarse de las riquezas de un territorio municipal que pertenece a alguien más: El Salto y Zapopan contra Tlaquepaque; Zapopan contra Tlajomulco, Arenal y San Cristóbal de la Barranca, además de Tlaquepaque; Tlajomulco contra Ixtlahuacán; Zapotlán el Grande que busca expandir el tamaño de su territorio municipal en tres veces más el tamaño que tiene ahora, etcétera. Con estos ejemplos, el autor nos muestra que “donde quiera puede saltar la liebre”, esto es, que los conflictos por la indefinición de la adscripción territorial municipal pueden aflorar en cualquier momento.

En la sección sobre la imagen de Jalisco y su división municipal, el autor trata el asunto de la conformación de

la geografía municipal de Jalisco de 1914 a 1946 y sus consecuentes modificaciones en la representación cartográfica; nos recuerda que la supresión de los cantones, en 1914, deja un Jalisco con 111 municipios y da entrada al régimen municipal. La ambigüedad en la demarcación territorial es una constante en este periodo, tanto por problemas en la descripción como en la representación cartográfica. De hecho, en 1920, dada la primacía del régimen federalista y la escasa importancia de los territorios municipales, Jalisco no contaba aún con un mapa del estado que tuviera el contorno exacto del territorio jalisciense y, menos todavía, las demarcaciones municipales. Así, la conformación del mapa del estado de Jalisco como lo conocemos ahora con su división municipal y en 124 municipios, nos dice el autor, llevó 32 años, algunos conflictos territoriales de límites, la modificación de algunos decretos y varias versiones cartográficas del mapa de Jalisco de por medio.

La ambigüedad en la demarcación de los territorios municipales poscantonales tiene su origen en los decretos que crean nuevos municipios en el estado después de 1914; por eso, en este trabajo se incluyen los fragmentos de decretos que establecen las delimitaciones para los nuevos territorios municipales. En el nuevo régimen municipal nacerán trece nuevos municipios, más la re-erección de Chapala en 1939, el cual había sido suprimido en 1931, y Chimaltitán que corrió igual suerte en 1943 para retornar a la categoría de municipio en 1944, dos años antes de que el proceso de municipalización en Jalisco llegara a su fin. Así, 1946 atestigua la creación de Cuautitlán y La Huerta y marca lo que sería el fin del proceso de municipalización en el estado, por lo menos durante el resto del siglo XX.

En el apartado de la situación territorial de los municipios jaliscienses, Martínez Barragán nos plantea la gravedad de la definición territorial municipal; un asunto que trae como resultado la manipulación del tamaño de los territorios que

se reflejan en la representación cartográfica de las imágenes de Jalisco, los recursos de población, territorio, localidades, economía y medio ambiente con los que cuenta un gobierno municipal. Una y otra vez, el autor nos demuestra que estos problemas en las definiciones de extensión territorial se deben al hecho de que la información usada para delimitar territorios no es de carácter científico o legalmente determinada. Al contrario, es información que procede de la ambigüedad en los decretos para definir de manera precisa los territorios no sólo municipales sino también estatales, las diversas interpretaciones que se pueden hacer a un mismo decreto, errores en el dibujo cartográfico, así como imprecisiones en las técnicas de medición del territorio.

Esta situación de problemas en los límites queda de manifiesto en el uso de tres fuentes de información básicas en el quehacer geográfico de la entidad: el Departamento de Programación y Desarrollo del Gobierno del Estado de Jalisco, el Instituto de Geografía y Estadística de la Universidad de Guadalajara (ambos ya desaparecidos), y la *Síntesis geográfica del estado de Jalisco* (un documento clásico de la geografía estatal). Según estas fuentes, la superficie del estado de Jalisco puede variar en sus extremos hasta dos mil kilómetros cuadrados. Mientras que para los municipios su extensión puede variar desde menos de diez kilómetros cuadrados hasta más de mil kilómetros cuadrados. En esta última situación se encuentra el municipio de Tomatlán; otros municipios que pierden entre menos de 1,000 hasta 700 km², aproximadamente, son Cabo Corrientes, Tequila y Villa Guerrero.

Las diferencias en mediciones territoriales estatales y municipales que se encuentran en estas fuentes son fuertes, por lo que cualquier posición en la toma de decisiones para corregir el asunto de los límites municipales o el simple conocimiento físico-geográfico de la entidad que pueda tomarse desde aquí resulta a todas luces cuestionable. Por

ello, el autor hace un llamado a la resolución de este problema partiendo de una base regional, desde donde puedan establecerse arreglos consensuados con principios legales y demarcaciones territoriales.

En el apartado de los fundamentos teóricos-constitucionales sobre municipio, territorio y frontera, el autor ofrece una discusión conceptual donde las nociones de municipio y estado aparecen conformadas por la trilogía: territorio, población, gobierno local. El territorio es, a su vez, un concepto que aunque puede hacer referencia a múltiples definiciones, en este caso sólo se centra en dos aspectos; por un lado, el territorio como el contenedor donde se ejercen las leyes y las acciones del gobierno; y, por el otro, el territorio como la base material del ejercicio del poder, de las relaciones socioeconómicas, las luchas, las negociaciones y las cosmovisiones de grupos que ahí habitan; pero también de otros grupos quienes “desde fuera, participan en la configuración y estructuración del territorio” (Martínez, 2003: 87). Todo territorio —dice el autor— tiene frontera: negociada, divergente. En este trabajo, la frontera no es un sitio para pasear y gozar; no es el lugar donde se ofrece al extranjero, al trasnochado, toda clase de vicios; tampoco es el lugar, el límite territorial que hay que cruzar y para lo cual se requieren papeles, artimañas, arreglos especiales y en los cuales el fuereño sólo puede portar cosas permitidas: géneros. Es una frontera mansa, doméstica, una construcción social e histórica que aunque se cruza, más bien se traslapa, se empalma. Y es este traslape del territorio lo que la define como un sitio de encuentro y desencuentro entre pueblos y gobiernos, en posible espacio de conflictos y pugnas territoriales. En este trabajo geográfico-histórico, la frontera se concretiza, al final de cuentas, en una línea geométrica que demarca, que fragmenta; es decir, en la línea que marca, sobre un documento, el límite territorial de una jurisdicción.

Como sea, estos fundamentos teóricos aparecen cimentados en marcos jurídicos locales. La redefinición de fronteras, límites y territorios municipales se rige en instancias legales: la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de 2000 (con antecedentes en 1975), la cual muestra que, después de 1946, el estado de Jalisco continuó legislando en materia de territorios municipales para poder pasar —al menos en términos de marco legal— de la demarcación territorial basada en la simple enunciación de los límites y fronteras, como la práctica que dio lugar a todo el proceso de conformación territorial municipal actual, a la legitimación legal basada en los estudios técnicos de medición del territorio, de las precisiones topográficas de los límites y linderos —con algunos conflictos de por medio—. Pero, sobre todo, para cerrar el paso a cualquier inquietud de creación de nuevos municipios en el estado. Quizá lo más importante de todo esto es que, más allá de los múltiples decretos para legislar en materia territorial, se crea un marco legal que regula todo el asunto de los territorios municipales, ya sean nuevos, viejos o en proceso de extinción; sin embargo, en la práctica, la redefinición de viejas fronteras y límites se sigue dejando a un proceso de negociación entre las partes involucradas, a pesar de que éstas ya han probado ser incapaces para resolver los conflictos por sí mismas. De ahí que la propuesta de este trabajo sea resolver el problema de los límites territoriales de Jalisco a nivel regional, a través de la incorporación de este asunto a la agenda de desarrollo regional del estado.

En suma, en estos cinco apartados de antecedentes es evidente que la indefinición de las fronteras territoriales tiene su origen en la fijación de límites de los nuevos municipios creados en Jalisco; esto es, en la práctica de fijación de límites enunciativa que obedecía a la simple mención o indicación de un lindero, un agregado de pueblos, ranchos y haciendas; la vieja práctica de recurrir a los referentes

geográficos: las cejas de las barrancas, los cauces de ríos, las crestas de las montañas, entre otros, y no con base en una demarcación indicativa sustentada en estudios técnicos.

Además de lo anterior, queda claro que ha habido una manipulación en los límites estatales y municipales de Jalisco, misma que se manifiesta de manera clara en la cartografía diseñada por varias fuentes. Para Martínez Barragán, aunque algunas de estas modificaciones son reales y se establecen en los decretos, la mayoría de ellas responden a mapas mal hechos que atienden a una concepción errónea o manipulada de las indicaciones de frontera y límites territoriales por parte del configurador en turno.

Sobre este punto, que además es de alta preocupación en el estudio, se nos hace saber que esta situación llega también al mapa estatal del estado pues existen varias versiones según el editor de que se trate. Este hecho es peligroso porque la definición de un territorio estatal sin bases jurídicas conlleva, por un lado, a una pérdida de territorio estatal (lo que para lectores, estudiosos y tomadores de decisiones queda más que claro en el uso del material cartográfico del estado de Jalisco) y, por el otro, a una situación de disputa sobre los territorios en indefinición. En el anexo, el autor, después de pasar por una larga, ardua y muchas veces árida tarea de seguir rayitas en el papel y compararlas en el tiempo, llega a demostrar estas diferencias con varias versiones históricas del mapa de Jalisco: el de 1913, el de 1937, el de 1956, el de 1990, el de 1995 de las claves geoestadísticas del INEGI, que son, todos ellos, excelentes herramientas para el análisis de la geografía histórica y regional del estado.

Con toda seguridad, este trabajo va a levantar ámpula en muchos lados porque, como corolario de lo anterior, el autor establece que con las nuevas bases legales que regulan el asunto de los territorios municipales saltan varios problemas que son de gravedad; por ejemplo, es preocupante el

hecho de que en Jalisco sólo hay 50 municipios que cuentan con el tamaño de población adecuado para ser cabecera de municipio. Es decir, actualmente hay en el estado 74 municipios cuyas cabeceras municipales no cuentan con el tamaño mínimo de población que requiere la Ley de Gobierno y Administración Pública para la formación de municipios en el estado, y mucho menos cuentan con el tamaño de población que esta misma ley establece como mínimo para un territorio municipal; esto es, 10 mil habitantes para la cabecera municipal y 20 mil para todo el territorio de un municipio. Y es que en Jalisco ha habido un gran proceso de despoblamiento y pérdida de población hacia las áreas más urbanas del estado y del país, así como hacia los mercados de trabajo de Estados Unidos.

Es precisamente con base en todo este entramado de problemas e imprecisiones en los límites estatales de origen, así como en los requisitos y las reglas del nuevo marco legal, que Martínez Barragán bosqueja una propuesta de remunicipalización para resolver el viejo problema de indefinición territorial, que venga a dar orden y precisión a los límites geográficos del estado de Jalisco. La suya es una propuesta *ad hoc*, elaborada sobre las bases del trabajo de campo, de pasar por una larga, ardua y muchas veces árida tarea de seguir rayitas en el papel y compararlas en el tiempo, de pasar tiempo en los archivos históricos. Es una propuesta de once puntos que considera, entre otros aspectos: la dimensión geográfica, de funcionalidad de los territorios, la cartográfica (que es el conocimiento técnico), los marcos legales-constitucionales y las cuestiones de orden histórico.

Se establece claramente que ésta es una tarea monumental, ardua, tardada, compleja y sobre todo costosa (no sólo en términos económicos sino políticos) por ello, su autor sugiere iniciar por la orillita. Pero habría que recordar que, como dice Benítez, “el camino de la frontera —de cualquier

frontera— está erizado de peligros” (Benítez, 1975: 197). De modo que, nada más para empezar, “iniciar por la orillita”, en este caso significa, primero, ratificar la división territorial de Jalisco en los 124 municipios para después entrar al asunto de las indagaciones concernientes al posible traslape de jurisdicciones, o las franjas de fronteras que no tienen una delimitación explícita, así como ratificar las que aparentemente lo son.

Es un trabajo complejo, trae aparejados altos costos políticos, sobre todo las posibilidades de conflictos internos en una lucha por el territorio y los recursos que da el hecho de ser municipio. Aquí cabría preguntarse qué gobierno local, qué sociedad, va a permitir que su pueblo deje de autogobernarse, de ejercer el libre derecho de escoger a sus representantes, de la independencia económica que da el contar con un presupuesto propio, de contar con el privilegio político, social, económico que da el ser un municipio libre. Es por eso que toda tarea mínima en este sentido conlleva conflictos. Aun cuando esa reorganización territorial interna trate de conciliar la situación histórica de los territorios con la actual.

De manera general, la propuesta de remunicipalización parte de la revisión de toda la estructura municipal, de privilegiar la estructura y organización del territorio así como los escenarios futuros de desarrollo posible, donde la región sea el elemento mediador entre el estado y el municipio. Se reconoce que la viabilidad de este proceso de municipalización descansa en la apertura a las modificaciones y revisiones necesarias en el marco legal que regula la existencia actual de los municipios en Jalisco.

Los “Límites municipales en Jalisco” y su propuesta de remunicipalización ponen en la mesa de discusión el proceso de delimitación de territorios municipales, un proceso que más allá de la mera delimitación geográfica territorial, dio lugar a la manipulación de los territorios municipales

y sus poblaciones con el fin de apostar a una jugosa base presupuestal que viniera a engordar el nivel rentístico de los nuevos municipios. Por otro lado, se pone en tela de juicio la situación actual de los municipios de Jalisco. Hace falta, sin embargo, que este trabajo recoja de manera más detallada los aspectos de formación de identidades locales, de gobernabilidad, y de la relación entre lo local y los procesos más amplios de transición política y económica que vive el país.

Finalmente, es necesario señalar que el trabajo “Límites municipales en Jalisco” es pertinente porque sale a la luz en un momento histórico en el que existen varias inquietudes de municipalización en el estado, entre las que están: San Ignacio Cerro Gordo y Capilla de Guadalupe, ambos en Los Altos; Santa Anita y El Chante; pero sobre todo porque aborda una temática que ha sido dejada de lado por el quehacer histórico local. Presenta información básica para entender una buena parte del proceso de conformación política territorial de Jalisco, sus problemas y ambigüedades; tema de interés para los estudiosos de los municipios, los gobiernos locales y lo regional, desde disciplinas tan variadas como la sociología rural y política, el desarrollo regional, la economía y la antropología, entre otras.

Es la riqueza de la geografía histórica, local, la riqueza cartográfica y, en general, toda la información vertida en esta entrega de *Geocalli* lo que hace de este número 7 un clásico en los estudios de territorio, geografía municipal e histórica de Jalisco. 📖

Benítez, Fernando, *Viaje al centro de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Bibliografía