

Historia

*de la administración pública
en Chiapas: transiciones,
decisiones y efectos*

*Fernando Álvarez Simán
Hilda María Jiménez Acevedo
Cecilia de la Torre Hernández
Emanuel Gómez Martínez*



INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO
DE CHIAPAS, A.C.

Hilda María Jiménez Acevedo

Nació en el Distrito Federal. Licenciada en Ciencias políticas y administración pública por la Universidad Iberoamericana; especialista en Formación de líderes juveniles para desarrollo local por el Instituto Internacional de la Histadrut, en Israel; Maestra en Desarrollo social y políticas sociales, por la Universidad de Manchester, y Doctora en Desarrollo social sustentable por la Universidad de Londres.

Es Profesora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), y docente de posgrado en el Instituto de administración pública del Estado de Chiapas (IAP); es profesora invitada de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Líder del cuerpo académico "Gobierno y sociedad", de la línea de investigación "Políticas públicas y desarrollo".

Tiene publicaciones como libros y artículos en revistas especializadas, consultar: <http://falvarez.navegared.com>

Emanuel Gómez Martínez

Es originario de la Ciudad de México (1975), sociólogo, maestro y doctor en Desarrollo rural por la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco (1994-2013), diplomado en Antropología Jurídica por el INAH (2012) y en Agroecología por la Universidad Internacional de Andalucía (2012). Actualmente es profesor investigador de tiempo completo de la maestría en Ciencias en desarrollo rural regional de la Universidad Autónoma Chapingo, sede Chiapas, de la cual es coordinador por el periodo 2014-2016. Candidato al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Publicaciones en <http://www.batallasdelpino.org> y en <http://www.academia.edu>

Historia

*de la administración pública
en Chiapas: transiciones,
decisiones y efectos*



INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO
DE CHIAPAS, A.C.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS, A. C.

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Lic. Manuel Velasco Coello
Presidente Honorífico

Mtro. Harvey Gutiérrez Álvarez
Presidente del Consejo Directivo

CONSEJEROS

Fernando Álvarez Simán
Juana María de Coss León
Juan Carlos Gómez Aranda
Luis Manuel García Moreno
Miguel Agustín López Camacho
Navor Francisco Ballinas Morales
Ricardo A. Aguilar Gordillo
Roberto Domínguez Castellanos

DIRECTORIO

Mtro. Harvey Gutiérrez Álvarez
Presidente del Consejo Directivo

C. P. Eliseo Maheda López
Secretario Ejecutivo

Lic. Gladis Eugenia Gómez Álvarez
Directora Académica

C.P. Ediberto Gutiérrez Aguilar
Director de Desarrollo Municipal

Lic. José María Jiménez Gómez
Coordinador Administrativo

Historia

*de la administración pública
en Chiapas: transiciones,
decisiones y efectos*

*Fernando Álvarez Simán
Hilda María Jiménez Acevedo
Cecilia de la Torre Hernández
Emanuel Gómez Martínez*



INSTITUTO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO
DE CHIAPAS, A.C.

Álvarez Simán, Fernando; Jiménez Acevedo, Hilda María;
Cecilia de la Torre Hernández; Emanuel Gómez Martínez

Historia de la administración pública en Chiapas.

Decisiones, transiciones y efectos.

México: Instituto de Administración Pública del
Estado de Chiapas, A. C. — 2015 — 252 pp; 25cm

1. Historia, 2. Administración pública
3. Estado y sociedad

Álvarez Simán, Fernando; Jiménez Acevedo, Hilda María; De la
Torre Hernández Cecilia; Gómez Martínez Emanuel

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHIAPAS.

DECISIONES, TRANSICIONES Y EFECTOS.

Primera edición

D. R. 2015, Instituto de Administración Pública del Estado
de Chiapas, A. C. Libramiento Norte Poniente No. 2718,
Fraccionamiento Ladera de la Loma, C. P. 29026. Tuxtla
Gutiérrez, Chiapas.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea
cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular
de los derechos.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Presentación

*A*BLAR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GENERALMENTE IMPLICA HABLAR DE GOBIERNO, de instituciones y también de personas. Inherentemente abordaremos más de un componente de este sector de la administración así como de las situaciones recurrentes que la definen, o bien que se mantienen en un cambio continuo; al parecer en un viaje interminable y paralelo al desarrollo de la sociedad.

Pero también es cierto que pocas veces nos damos cuenta de que lleva un componente histórico, esto es así porque ineludiblemente tanto los individuos como las sociedades evolucionan, por tanto, las formas de conducir a esa sociedad también tienen que ser sujetas de adaptaciones, y al ser nosotros parte de ella, hemos sido testigos de al menos un breve recuadro del devenir histórico en la vida de las instituciones que nos gobiernan y su proceder a través del tiempo.

En esta ocasión, el Instituto de Administración Pública de Chiapas se enorgullece de publicar esta obra, resultado del esfuerzo de nuestros investigadores y como reflejo de nuestro interés por ampliar nuestros conocimientos acerca del origen y desarrollo histórico de la administración pública en el estado de Chiapas y de compartirla a nuestra sociedad.

Desde una perspectiva contemporánea, en esta obra vemos todos los vaivenes que nuestro estado ha tenido que sortear desde sus orígenes, desde la conformación del Chiapas mis-

mo hasta llegar a convertirse en lo que hoy representa para nuestro país y para el mundo. Daremos cuenta de movimientos sociales, decisiones y personajes que protagonizaron este aspecto de Chiapas. Sin duda alguna, haremos un viaje en el tiempo que al final nos permitirá discernir por qué Chiapas es Chiapas, y los flujos y reflujos del desarrollo administrativo de este estado.

La administración pública es compleja, tan es así que no podemos definirla en una sola palabra; es una disciplina desarrollada que cae en el campo de las ciencias políticas desde hace ya varios siglos, y por ello, ha sido objeto de estudios con énfasis diversos en épocas distintas por sociedades en sucesivas etapas de desarrollo. Esto era inevitable, y a la vez necesario, puesto que la administración está estrechamente ligada a los diferentes sistemas económicos, de producción y de gobierno.

Es por todos conocido que la administración pública tiene una amplia y creciente capacidad funcional para atender las infinitas necesidades de los ciudadanos, pero también sabemos que su objeto ha sido y será siempre una mediación entre el Estado y la sociedad. Es por ello que es un ente que continuamente se adapta, transforma y actualiza, incluso tiende a especializarse.

Historia de la administración pública en Chiapas. Decisiones, transiciones y efectos viene a llenar un vacío en el ámbito histórico, administrativo y gubernamental; será una obra de vital importancia para aquellos estudiosos e investigadores de las ciencias de la administración pública y de cómo nuestras instituciones se han construido de manera democrática para servir a nuestra sociedad. Pero no únicamente se trata de servir, también debe trabajar —en la medida de lo posible— de la mano con los individuos debidamente organizados con el objetivo de trascender como sociedad hacia nuevos y mejores horizontes.

MTRO. HARVEY GUTIÉRREZ ÁLVAREZ

PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO INSTITUTO
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
CHIAPAS, A. C.

Prólogo



EL CONCEPTO “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, PROVIENE DEL LATÍN *AD-MINISTRARE*, QUE SIGNIFICA servir, o de *ad manus trahere*, que alude a la idea de manejar o gestionar. Hace referencia a la organización integrada por un recurso humano profesional, medios económicos y materiales públicos, que pone en práctica las decisiones tomadas por la sociedad que en un sistema moderno se realizan a través del gobierno. Al reflexionar sobre la importancia que tiene la administración pública en la sociedad, acerca de lo que significan el Estado y sociedad como conceptos clave para su comprensión, nos ubica desde este momento en el centro del análisis. La administración pública es la operadora de las tareas del gobierno, es la pieza fundamental que le da capacidad ejecutiva al mismo, el cual busca dirigir el progreso del país con el fin de satisfacer las necesidades y problemas de los ciudadanos, de manera eficiente y eficaz, de ahí su importancia para la sociedad.

En pocas palabras, se puede definir a la sociedad como una esfera relacional entre individuos, externa a las relaciones que se desarrollan dentro de las instituciones del gobierno; es decir, es el campo donde se desarrollan los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos que el Estado tiene obligación de atender. Ya una vez definidos estos términos, a continuación se comentará la importancia que tiene la administración pública en la sociedad y sus obligaciones con respecto a la misma.

El profesional en administración pública debe conocer las funciones y la ejecución de tareas u obligación, para que la acción del Estado satisfaga el interés público. Así mismo, debe ser capaz de comprender la realidad social que lo determina para actuar en ella con una visión de mundo que le permita desenvolverse de forma creativa, innovadora, ética, individual y colectiva. Es importante enfatizar que el administrador público es el encargado de tomar las decisiones sobre la vida de las personas con base en las leyes y normas, regidos por el principio de legalidad, en otras palabras, son personas jurídicas que toman decisiones en pro de la sociedad, con el objetivo de lograr un bienestar general a través del gobierno.

Esto es fundamental para comprender la enorme responsabilidad que recae en los gobernantes y administradores públicos, pues ellos determinan la forma en que se utilizan los recursos y priorizan los problemas o necesidades que serán atendidas, lo que implicará a su vez dejar de atender otras asumiendo las consecuencias que se generen.

Según Fabián Rojas, la administración pública es la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y grupos sociales.¹ A través de esta definición, se puede deducir la importancia que contiene la administración pública, ejercida por esas figuras con personalidad jurídica en la sociedad civil.

La administración pública es la encargada de proporcionar a la sociedad los bienes y servicios básicos y públicos, a través de empresas públicas o privadas, para que por medio de ellos se mejoren las condiciones de vida de la sociedad, así como se impulse el desarrollo local, regional y nacional. Puntualizando, puede afirmarse que los servicios públicos son prestaciones que ofrece el Estado, que tienen como finalidad la cobertura de las necesidades de la sociedad y de las demandas que genera. La administración pública es, entonces, el brazo ejecutor del gobierno para buscar el Bien Común por encima de los intereses de grupos o particulares.

Ciertamente, la administración pública es un instrumento del Estado, de gran importancia para la sociedad, porque además de todo lo planteado en párrafos anteriores, éste debe

1. Rojas, F. 25 de octubre de 2014. *Importancia de la administración pública en la sociedad*. Obtenido de EAP+Blog: <http://eapucr.blogspot.mx/2015/07/importancia-de-la-administracion.html>.

velar por el desarrollo y el bienestar integral de la población. Los administradores públicos tomadores de decisiones deben tener la capacidad y experiencia para intervenir en casos de conflictos locales, regionales, nacionales e internacionales, a través del diálogo y la negociación.

Para ellos, los ciudadanos son su razón de ser, su preocupación; son los encargados de liderar y gestionar recursos para la ejecución de acciones de interés público; deben ser capaces de diseñar políticas, estrategias, programas o proyectos, así como su implementación y evaluación para garantizar los resultados óptimos de sus intervenciones tanto en lo económico, como en lo político, social, ambiental y cultural.

Cabe destacar que además, en el contexto de la globalización, el administrador público como figura humana tiene personalidad jurídica, puesto que es el responsable de gestionar y tomar decisiones en nombre del pueblo. El gobierno tiene la misión de dirigir y representar al Estado en los procesos mundiales en que se inserta la nación; es decir, en todos aquellos procesos políticos en que intervengan dos o más gobiernos nacionales, como por ejemplo los Tratados de Libre Comercio y la participación en organizaciones internacionales como la del Comercio, del Trabajo, del Medio Ambiente y las Naciones Unidas, entre otros. Los acuerdos y las políticas internacionales que de ellos derivan tendrán por supuesto un impacto directo en la sociedad.

¿De dónde provienen los recursos de la administración pública?

El gobierno administra lo que los ciudadanos pagan a través de los impuestos y los ingresos que se obtienen de la exportación de productos como el petróleo y la electricidad, así como del pago por la prestación de servicios. Adicionalmente, se administran recursos provenientes del financiamiento de organismos internacionales, principalmente del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los recursos se destinan a inversiones en infraestructura y servicios públicos (escuelas, hospitales, comunicaciones, edificios públicos, parques, calles,

banquetas, etcétera); en servicios básicos (agua, luz, drenaje); insumos, como medicinas, materiales de oficina, equipamiento, financiamiento para la producción y la generación de empleo, entre otras. Estas inversiones buscan mejorar las condiciones del bienestar general haciendo una retribución a la sociedad por el pago de impuestos. Cuando la sociedad percibe que no se atienden sus demandas o necesidades con calidad se produce malestar y desconfianza.

En síntesis, la administración pública es indispensable para la sociedad, es la parte del gobierno que debe velar por su bienestar; debe trabajar arduamente y en estrecha vinculación con los ciudadanos; debe dar cuentas claras y oportunas a la sociedad sobre sus acciones, los recursos destinados a cada intervención y los resultados de su evaluación, y debe operar en estricto apego y con apoyo en la legalidad con el único fin de garantizar la confianza de la sociedad.

Actualmente existe una crisis de confianza, dado el alto grado de corrupción que se ha venido presentando de manera consistente entre quienes administran los recursos en el gobierno, la falta de transparencia, la poca participación del ciudadano, así como la falta de aplicación de la ley en los casos de mal uso y manejo del erario.

El gobierno, para facilitar la administración del Estado ha separado los diferentes sectores de la sociedad (económico y productivo, social y cultural, ambiental, infraestructura y comunicaciones). En la vida real están intrínsecamente vinculados y son interdependientes. Requieren de una estrecha coordinación entre ellos y sus instituciones a la hora de atender o priorizar los problemas. Esta es una de las grandes debilidades en la administración pública, dado que la sociedad ha crecido y es más compleja, la estructura del gobierno también se ha engrosado y complicado, dificultando la coordinación intersectorial, interinstitucional e interprogramática; cada sector define sus prioridades, objetivos y metas, cuenta con sus recursos y determina sus tiempos. Los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido efectivos lo que representa otro reto para la administración pública.

*¿Para qué revisar la historia
de la administración pública en Chiapas?*

La estructura de la administración pública, en los siglos xix y xx, generó una fuerte centralización en la toma de decisiones de los estados integrantes de la federación mexicana; otorgando a la representación nacional la mayor parte de las atribuciones, quedando para las representaciones estatales o locales todas aquellas no consideradas como facultad federal.

Esta centralización administrativa trajo como consecuencia que las decisiones más importantes para la vida del estado de Chiapas fueran tomadas en función de los intereses nacionales, los cuales no siempre respondían a las necesidades locales. Como consecuencia, se gestó una fuerte desigualdad en la intervención e inversión de la federación entre las entidades y regiones del país, abriendo una brecha en el desarrollo entre el norte y el sur.

El modelo de desarrollo en Chiapas se dirigió principalmente a la explotación de recursos naturales y materias primas con un alto empleo de mano de obra y pocos recursos tecnológicos, generando muy bajos índices de productividad y consecuentemente, bajos ingresos entre la población asalariada, entre ellos los grupos indígenas. El modelo económico se conocía como economías de enclave, poco generadoras de riqueza colectiva, siendo más bien concentradora de riqueza para unos pocos terratenientes locales y foráneos.

Durante los últimos años del siglo xix y tres cuartas partes del siglo xx, la administración pública estatal se acomodó al modelo gestando una élite política que también se benefició, siendo funcional para los intereses nacionales y extranjeros. El conocimiento de este periodo histórico permite visualizar que si bien hubo una mayor incorporación e intervención del gobierno federal en Chiapas, la forma en que se reestructuró el gobierno estatal, las decisiones tomadas y la promoción del desarrollo tuvieron un efecto directo en la configuración de la problemática y los rezagos que detonaron en 1994.

A partir de entonces, se inician importantes transformaciones en la inversión pública y una mayor derrama de recursos

federales para la atención de nuestros rezagos sociales. A partir del 2000, con los primeros gobiernos de alternancia, se estimula una mayor descentralización de los gobiernos estatales, pero sin crear los mecanismos de independencia fiscal y financiera, por un lado, y por el otro, continuando con una subordinación de las políticas de desarrollo estatal a las nacionales.

Es decir, la derrama de recursos y la descentralización administrativa no fueron acompañadas de un proceso modernizador de la administración pública estatal; de una mayor recaudación fiscal; ni eficiencia ni eficacia en el uso de los recursos presupuestales; de una mayor transparencia y rendición de cuentas; ni tampoco en una efectividad de las intervenciones para proveer los servicios públicos básicos de calidad y disminuir la pobreza, la marginación y la brecha de la desigualdad social entre la población de Chiapas. Es indispensable por ello, avanzar en el fortalecimiento de la democracia, en la transparencia y rendición de cuentas con una mayor participación ciudadana y en el ejercicio pleno de la ley.

Finalizamos este prólogo, con la intención de subrayar la importancia que tiene la administración pública para la sociedad y destacando la relevancia del servidor público en la búsqueda del bien común y la felicidad de la población a la que representa.

CONTENIDO

Presentación	9
Prólogo	11

La administración pública 23

Conceptos y teoría de la administración pública	26
El Estado	27
Lo público de la administración.	28
La administración pública como ciencia	29
La epistemología de la administración pública	33
La administración pública en México	34
La administración pública y el marco constitucional	42
La administración pública en Chiapas.	43
Época prehispánica	43
Época colonial.	44
Época poscolonial.	48
Época de la revolución	50
Conclusiones	55

El gobierno de Chiapas en el porfiriato (1876 – 1910). . . . 57

Contexto general del porfiriato.	60
Contexto nacional.	62
Chiapas en el porfiriato	63
La administración pública	66
Constitución y leyes	66
Estructura de la administración pública y gobierno en Chiapas	69
Gobernadores de Chiapas durante el periodo 1877-1910	
División política del territorio chiapaneco	76
Aspectos políticos	82
Política interna	82
Las instituciones	

Partidos políticos	
Política exterior	85
Crecimiento económico, inversión extranjera y evolución de las haciendas	86
La inversión extranjera y concesiones de tierras	87
Las haciendas en Chiapas	92
Industria y minería	94
Infraestructura y comunicaciones	95
Energía eléctrica y telégrafo	97
CONCLUSIONES.	98

*Chiapas: impacto de la revolución mexicana. Origen del estado
y las políticas públicas (1910 – 1952). 101*

Antecedentes de la revolución mexicana en Chiapas.	103
La disputa por el poder en Chiapas y su impacto en la transformación del estado	113
Los maderistas en Chiapas.	115
El ejército constitucionalista en Chiapas	120
Los zapatistas en Chiapas	129
Los mapachistas de Chiapas.	131
La administración pública durante el maximato	135
La política agraria.	143
Conclusiones	150

*La época contemporánea: los retos de la administración pública
en Chiapas (1952- 1994) 157*

Desarrollo industrial y crecimiento económico 1952-1970	160
Contexto internacional	160
Contexto mexicano	160
El caso de Chiapas	164

Gobierno y administración pública de Chiapas	
Otros aspectos de interés	
Periodo de 1970 a 1994, la crisis y agotamiento del modelo	175
Contexto internacional	175
Contexto mexicano	178
El caso de Chiapas	181
Gobierno y administración pública	
Otros aspectos relevantes	
Conclusiones	198

Tiempos de cambio: los gobiernos de Chiapas

(1994 -2014) 201

Contexto mundial.	204
Contexto mexicano	206
El caso de Chiapas	211
Gobierno y administración pública	
Materia legislativa	213
La administración pública	214
La política gubernamental	219
Hechos relevantes.	225
La infraestructura y las comunicaciones	228
Otros aspectos de importancia	230
El territorio	230
Aspectos sociales y económicos.	233
Personajes notables	241
Actividad cultural	242
Conclusiones	243

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Emilio Rabasa Estebanel.	50
Ilustración 2. Sección de artillería del Batallón de Voluntarios “Hijos de Tuxtla” .	51
Ilustración 3. Facsímil del Acta de Canguí	52
Ilustración 4. Rebeldes mapaches	53
Ilustración 5. Porfirio Díaz.	61
Ilustración 6. El maltrato del peón..	64
Ilustración 7. Documentos oficiales mediante los cuales los Poderes del estado se trasladan de San Cristóbal Las Casas a Tuxtla Gutiérrez	65
Ilustración 8. Mapa de la Capitanía General de Guatemala en 1821.	77
Ilustración 9. Mapa del estado de Chiapas en 1883-1909	80
Ilustración 10. El peonaje	94
Ilustración 11. El desarrollo del sistema ferroviario durante el porfiriato	95
Ilustración 12. Estación ferroviaria en la costa del estado de Chiapas	96
Ilustración 13. Departamentos o Partidos de Chiapas y principales vías de comunicación en 1910.	109
Ilustración 14. Jacinto Pérez Chixtot (a) Pajarito..	114
Ilustración 15. Soldados del Batallón de Voluntarios “Hijos de Tuxtla”.. . . .	114
Ilustración 16. Facsímil de la carta de Belisario Domínguez	122
Ilustración 17. Tiburcio Fernández Ruiz.	131
Ilustración 18. Titular del periódico El Tribuno en favor de Carlos A. Vidal . .	134
Ilustración 19. Panorámica de Tuxtla Gutiérrez en 1953.	165
Ilustración 20. Avenida central de Tuxtla Gutiérrez, inaugurada en 1964.	168
Ilustración 20. Estampilla conmemorativa de la Presa Netzahualcóyotl.	169
Ilustración 21. Presa Chicoasén “Manuel Moreno Torres”, Chiapas 1980.	187
Ilustración 22. La organización campesina OCEZ en un plantón.	191
Ilustración 23. Familiares de los indígenas zotziles atacados en Acteal	194
Ilustración 24. Las nuevas regiones socioeconómicas de Chiapas a partir de 1991.	197
Ilustración 25. Javier López Moreno y Manuel Camacho Solís en las negociaciones de paz en 1994.	207
Ilustración 26. Carlos Salinas de Gortari, en el encuentro nacional de organizaciones indígenas.	211
Ilustración 27. Edificio de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	215
Ilustración 28. Mesa de diálogo con zapatistas	221
Ilustración 29. La configuración regional de Chiapas a partir de su promulgación en 2011	232

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Marco constitucional de la administración pública federal	43
Tabla 2. Los gobernadores de Chiapas (1877-1911)	70
Tabla 3. El territorio Chiapaneco de 1837-1841	78
Tabla 4. Territorio chiapaneco de 1849-1851.	78
Tabla 5. El territorio de Chiapas y sus Departamentos en 1882	79
Tabla 6. Títulos otorgados, superficie y valor de tierras enajenadas en Chiapas, en el periodo 1867-1910.	88
Tabla 7. Extranjeros residentes en Chiapas entre 1895-1910	89
Tabla 8. Distribución de la Población en Chiapas entre 1877-1910	89
Tabla 9. Capital extranjero invertido en Chiapas por origen y destino, 1877-1910 (pesos mexicanos)	92
Tabla 10. Población ocupada en agricultura por posición de trabajo, 1895-1920 . . .	93
Tabla 11. Gobernantes de Chiapas 1891-1911	106
Tabla 12. Registro de sirvientes endeudados en Chiapas (1897)	109
Tabla 13. Gobernantes de Chiapas 1911-1928	125
Tabla 14. Gobernantes de Chiapas 1928-1952	148
Tabla 15. Conformación de las nuevas regiones de Chiapas a partir de 2012 . . .	231

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Población de Chiapas por Departamentos en 1900	81
Gráfica 2. Porcentaje de la población de Chiapas entre 1877 y 1910.	90
Gráfica 3. Población ocupada como agricultor y peón en Chiapas entre 1895 y 1910	91
Gráfica 4. Población total en Chiapas (incluye Soconusco) 1790-1960	112
Gráfica 5. Producción agrícola en Chiapas 1925-1950	146



Capítulo 1

La administración pública

por Fernando Álvarez Simón

Documento No. 1

[Faint handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page]



N ESTE CAPÍTULO SE ABORDA EL ANÁLISIS DE LA administración pública en tres apartados: de manera universal, mencionando sus particularidades y los elementos que le dan origen y sustento en la actualidad. En la primera y segunda parte se presenta un recuento a partir de sus orígenes, conceptualización, definición y alcances. Se plantea la intrínseca relación entre el Estado y la administración pública en los niveles federal, estatal y municipal; a partir de la oportuna atención a las necesidades de la sociedad en los diversos campos de la vida, destacando que en la medida que los gobiernos realicen administraciones eficientes atendiendo las demandas sociales o adelantándose a su solicitud, podrán llevar a cabo tareas exitosas. Este análisis de la administración pública inicia con su génesis en los diversos países del mundo, para posteriormente centrarse en el caso de México, utilizando una línea histórica, que en los últimos cien años detalla de manera particular los principales rasgos de diversas administraciones gubernamentales. Esta forma de análisis nos permite ver con más claridad la evolución y conformación de la actual estructura administrativa.

En la tercera parte se analiza la evolución de la administración pública en Chiapas buscando encontrar sus principales cambios en la misma a partir de cambios en la estructura federal o tratando de explicar las causas de estas transformaciones.

De esta manera, se propone transitar en la mejor comprensión y análisis teórico de la administración pública, para posteriormente analizar en forma detallada los factores internos y externos que definen la estructura administrativa en el siglo XXI.

CONCEPTOS Y TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De manera categórica podemos afirmar que la administración pública debe ser una actividad propia que conduzca a la generación de condiciones que garanticen el bienestar y la permanencia de la sociedad; propiciando el desarrollo de los factores que integran el sistema social. En sentido formal, es una actividad que ayuda a organizar y preparar los medios y a los individuos integrados en núcleos sociales, a través del orden, de la seguridad y de la subsistencia; es decir, que promueve e impulsa la convivencia civilizada. Es en sí misma una capacidad que crea civilidad. Por esto la administración pública debe garantizar que las funciones del gobierno vayan encaminadas a resolver los problemas de la sociedad, buscando que la solución de la problemática social tenga relación con los fines y objetivos del gobierno. Podemos decir, por lo tanto, que la administración pública es el Estado en acción, y a su vez, que el Estado es el arquitecto de mejores condiciones de vida para la población a la que sirve y representa.

Destacamos que los Estados mejor administrados son regularmente los más poderosos, y por lo tanto, con economías más favorables, poseedores de una hacienda pública más robusta y que producen lo suficiente para mantener a los habitantes del país y comercializar en mercados internacionales los excedentes; son vigorosos principalmente porque su administración pública ha tenido la capacidad de educar y nutrir a la población, brindando salud y asistencia, creando las condiciones necesarias para garantizar la convivencia civilizada. Así, vemos que la administración pública es, por principio de cuentas, una condición y cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado; por consiguiente, se identifica como la actividad del Estado y tiene su origen, así como su legitimidad y justificación, en la conservación y desarrollo de la sociedad. Por esto entende-

mos su definición, agrupando las acciones iniciales y principales que el Estado realiza para garantizar, perpetuar y desarrollar a la sociedad a la que responde.²

2. *Bonnin, C. J. 2011. Principios de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.*

El Estado

En la actualidad el Estado moderno se establece y caracteriza por la subordinación de toda su actividad al derecho, y por el recurso de inconformidad y queja ante los tribunales judiciales por la violación de los derechos individuales como resultado de los actos de la autoridad. De modo que la administración pública se supedita íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad y justicia. La idea de un control tan agudo es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, que era evidente durante los primeros años de los gobiernos republicanos. Se afirma que la administración pública es la actividad natural del Estado a grandes rasgos. Esta actividad puede clasificarse en dos tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las funcionales son las que dan dirección al trabajo, que es el objeto central de la administración pública; mientras que las actividades institucionales son aquellas cuyo propósito es la conservación y ejercicio de la administración pública.

Las actividades funcionales, por su naturaleza plantean una gran cantidad de posibilidades, tantas como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia. Este tipo de actividades requiere que la estructura de funciones de la administración sea tan versátil y dinámica como los cambios sociales, económicos, culturales y financieros que se viven de manera permanente y que transforman a las sociedades. Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en acciones específicas, como la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad nacional y la información.

El alcance de la administración pública, por consiguiente, llega al límite donde recae la necesidad de la realización de los fines del Estado. La administración pública está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el cono-

3. Guerrero, O. 2010. *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

4. López, F. 1956. *La administración pública y la vida económica en México*. México: Porrúa. pp. 22-25.

5. Bonnin, C. J. 1834. *Compendio de los principios de administración*. Madrid. De José Palacios. pp. 14 y 57.

cimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios acorde a los cuales se llevan a buen término los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración pública.³

El término “administración pública” está integrado por dos palabras: administración y pública; la primera deriva de la voz latina *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio* la ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* (“el que sirve o ayuda”). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. De esta manera, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subordinadas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales.⁴

Lo público de la administración

La administración pública tiene sus raíces en el corazón de la sociedad, y está imbuida de la naturaleza social. Los asuntos administrativos del Estado entrañan una índole inherentemente pública, por la naturaleza social de las funciones que realiza. Según Bonnin (1834) la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.⁵ La administración pública emana y se genera como consecuencia del proceso social. Con base en estas ideas, se establecieron desde principios del siglo XIX, los principios de la administración pública:

- 1) Qué la administración nació y ha crecido simultáneamente con la comunidad;
- 2) Qué la preservación de la comunidad es el principio de la administración;

- 3) Qué la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Qué la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Por esto, la administración pública busca relacionar a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades. “Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que se conoce como administración pública”.⁶ A ella le concierne atender las necesidades públicas, puesto que tiene una naturaleza propiamente oficial. Por estas razones podemos afirmar que la administración pública es más que una técnica y una dirección eficiente. Es una disciplina que se interesa fundamentalmente por las complicaciones de la sociedad, buscando la solución de problemas en común, a partir de la suma de voluntades y con una eficaz y efectiva aplicación de los recursos del Estado. En todos los sentidos tiene una estrecha relación con las dificultades sociales y económicas concretas, como la salud, educación, vivienda, seguridad, la producción, obras públicas, etcétera, a través de la planeación en todos los ámbitos de la actividad gubernamental.

6. Marshall, D. 1980 *¿Qué es la administración pública?* en *Revista de administración pública*, No. 44, ISSN 0482-5209, pp. 111-116.

La administración pública como ciencia

El estudio teórico de la administración pública se orienta al análisis de los aspectos administrativos del Estado, puesto que a ella conciernen los principios relacionados con el *ser* y el *suceder* de la administración pública. El *ser* de esta disciplina reside en los elementos esenciales que la forman y el *suceder* es su mejoría y evolución hasta nuestros días. La administración pública enfatiza los principios que mantienen el conocimiento administrativo, su comprensión en sí y el uso social que tiene. Antiguamente era parte exhaustiva de campos diferentes a su especificidad, y con frecuencia se la consideraba transdisciplinaria. Vista así, la administración pública surge como un espacio de estudio anexo de otras disciplinas, y por lo tanto, accesorio. Durante la primera mitad del siglo xx, se soltó las ataduras que por muchos años tuvo principalmente con el De-

recho Constitucional y el Administrativo. Uno de los rasgos sobresalientes de la administración pública es el proceso de construcción de su objeto de estudio a partir de una prolongada pugna por mantener su identidad y definición. Las razones medulares que sostienen que la administración pública es una ciencia, son que:

- 1) Tiene un objeto de estudio tan antiguo como el gobierno;
- 2) Cuenta con un objeto de estudio, que se consolida en los siglos XIX y XX;
- 3) Tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno;
- 4) La existencia de programas formativos e instituciones que promueven la profesión para su enseñanza y aprendizaje, que la constituyen en la ciencia administrativa;
- 5) Existen disciplinas que contribuyen a su desarrollo teórico, pero el campo de estudio cuenta con su propio objeto de estudio;
- 6) Es una disciplina aplicada en formación, que en su ejercicio y práctica surge como arte y en su desarrollo se ha convertido en una ciencia embrionaria.⁷

7. Sánchez, J. 2001. *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México. Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

La formación teórica de la administración pública ha estado más enfrascada en la construcción de su objeto que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología. El fin que se busca, invariablemente, es el conocimiento de la organización como de los medios de acción desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.

La Administración es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social.⁸ Dentro del concierto de las ciencias sociales, la administración pública obedece a circunstancias históricas que la convirtieron en la disciplina tan excepcional que es hoy en día. En el siguiente recuadro, Guerrero nos muestra los diez sentidos a que esto se debe:

8. Bonnin, C. J. 1854. *Op. cit.* pp. 35-36.

Primero. La administración pública ha tenido un proceso de formación oscilante como disciplina científica, disfrutando de la denominación de ciencia, derivada de los logros de los estudiosos alemanes que de tal modo la cultivaron desde dos siglos atrás. Su evolución fue siempre progresiva a pesar de los altibajos existentes en su camino.

Segundo. Se debe hacer patente que la administración pública, así como sus disciplinas hermanas, han sido materia de nutridos trabajos de investigación, docencia y difusión, tal como resulta evidente en la densa literatura producida sobre una diversidad de temas. En el campo docente comenzó a ser ejercida en Alemania desde el siglo XVIII, experiencia replicada después en España, Francia y Colombia.

Tercero. La administración pública tiene desde sus orígenes el doble aspecto de teoría y práctica. Sus estudiosos la han concebido como un conjunto de conocimientos encaminados al beneficio y desarrollo integral de la sociedad, así como un correctivo contra las crisis de la burocratización, improvisación y rutina. La ciencia de la administración pública ha sido una de las disciplinas sociales con más literatura producida por cuanto de la investigación aplicada se trata.

Cuarto. La administración pública se esparció en muchos países del mundo. Pero, comparablemente, en cada nación surgió un sesgo individual que culturalmente determina su desarrollo, sin obstaculizar su evolución relativamente universal.

Quinto. Todos los países han coincidido en los ángulos técnico y descriptivo de la administración pública, que han sido predominantes. Gradualmente, las reflexiones teóricas han cambiado y la producción de bibliografía fue restringida a manuales de organización y del funcionamiento de la administración pública en el tiempo. Cada libro, al pasar el tiempo, permanece como una representación gráfica de la administración pública en un momento determinado.

Sexto. El gran patrimonio teórico de la administración pública fue abandonado a favor del desarrollo de un lenguaje técnico inherente a la organización y funcionamiento de las instituciones administrativas. Ocurrió por tanto, un cambio del idioma técnico-administrativo en favor de un lenguaje más aplicado.

Séptimo. Los países que se caracterizaron por ser la cuna de la administración pública o las sedes inmediatas de su propagación dejaron de serlo en beneficio del derecho administrativo.

Octavo. De la mutua asimilación entre la administración pública y la gerencia de empresas privadas surgieron hombres de orientación práctica que cultivaban la gerencia privada, como Frederick Taylor (1911) y Henri Fayol (1916), quienes pronto se convirtieron en líderes del escenario administrativo público.

Noveno. En algunos países despuntó un proceso innovador que se califica como una dignificación científica de la administración pública, caracterizado por la reivindicación de su carácter científico y la recuperación de sus raíces intelectuales.

Décimo. Una vez que los modernos desarrolladores de la administración pública tomaron conciencia no solo de la situación actual de esta materia, sino de su grandeza científica, iniciaron un camino de recuperación y engrandecimiento que la ha llevado al lugar que hoy ocupa.

Fuente: Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

9. Guerrero, O. 2009. *Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública. Convergencia*, pp. 73-90.

Finalmente, en la última década del siglo xx, surgió la nueva gerencia pública, una disciplina concebida en el seno de la economía neoclásica que fue propuesta como reemplazo de la administración pública. Sin embargo, aun siendo diversas radicalmente, ambas han tendido a convivir al grado de que el nuevo campo de estudio fue parcialmente asimilado por la administración pública.⁹

La epistemología de la administración pública

La rama de la filosofía que aborda la manera de obtener el conocimiento se denomina epistemología, así como las circunstancias en las cuales éste se obtiene. Guerrero (2009) destaca que en contraste con otras disciplinas sociales como la economía o la sociología —que tan completa y sistemáticamente tienen sabidas sus fuentes intelectuales y su historia—, la administración pública ignoraba hasta hace poco tiempo su pasado intelectual. Hubo quienes especularon que ese pasado no existía, o bien, que se remontaba a solo un siglo y medio. Generalmente la acumulación y estructuración del saber y del conocimiento nos conducen a la definición de un objeto de estudio. Continúa Guerrero exponiendo que en la administración pública podemos encontrar los siguientes razonamientos:

Primero. La administración pública ha dejado de ser confundida con la gerencia privada y la neo gerencia pública.

Segundo. Paralelamente se ha dejado de conocer únicamente lo secundario, es decir, lo puramente técnico, para hacer un lugar principal a lo primario. El segundo problema es el relativo a lo que se conoce, en qué consiste y qué cualidad tiene.

Tercero. El siguiente problema incumbe a la proporción entre lo que se ignora y lo que se conoce, es decir, la forma en que se reviertan las prioridades para dar preeminencia al primero. Lo principal es plantear lo que se tiene que conocer.

Cuarto. La administración pública ha sido una disciplina fundamentalmente aplicada. El problema por definir es a qué se debe aplicar. Antes lo era a los problemas de la sociedad, porque tal es su objeto y razón de ser, y de cuyo éxito dependerá su aplicación secundaria a los problemas de la organización administrativa.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

En el caso de México, se encuentra estrechamente relacionada con el poder ejecutivo, de quien depende la figura del gobierno, conducida en sus diferentes ámbitos; en el Federal por el presidente de la República, en el estatal, por lo gobernadores, y en lo municipal por los presidentes municipales.

Para revisar la evolución de la administración pública, tomaremos como punto de partida el año 1821, cuando en México solo existían cuatro dependencias de apoyo al ejecutivo, las primeras “Secretarías de Estado y del Despacho” de los asuntos públicos; dos para las funciones básicas, Relaciones Interiores y Relaciones Exteriores, agrupadas en una misma estructura llamada de Relaciones Exteriores e Interiores. Las otras dos funciones básicas eran la Defensa y Guerra (Secretaría de Guerra y Marina) y la de Recursos Financieros (Secretaría de Hacienda). En esa época, existían diversos fueros, el civil, el militar y el religioso; no se había hecho la separación entre la Iglesia y el Estado por lo que se creó una Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La evolución de estas cuatro dependencias originales desde 1821 ha sido grande, hasta llegar a las 19 que integran actualmente la administración pública federal. Las transformaciones han respondido a los problemas de cada época, los estilos personales de cada uno de los presidentes y sus equipos, así como a los cambios en el mundo y en el país. Uno de los objetivos siempre ha sido el perfeccionamiento del funcionamiento de la administración pública, no solo cuantitativa sino también cualitativamente, en el curso de 193 años de vida independiente en el país.

Las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Defensa Nacional, corresponden a dos de las cuatro funciones básicas de toda administración pública, por lo que han tenido mayor permanencia. La Secretaría de Hacienda permaneció sin cambios importantes durante los primeros 32 años de vida independiente, hasta que en 1853 el gobierno de Antonio López de Santa Anna, por sugerencia de Lucas Alamán, le desprende algunas de las funciones para crear el Ministerio de

Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que tenía por fin impulsar la actividad económica del país, destruida por la pugna interna entre los liberales y los conservadores, así como promover la colonización del amplio territorio mexicano.

Esta nueva dependencia fue una institución básica, de la que se desprenderían posteriormente varias dependencias orientadas a la promoción del desarrollo económico nacional, entre las que destacan las Secretarías de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Reforma Agraria; del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; del Trabajo y Previsión Social; así como de Turismo, entre otras.

Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el 4 de marzo de 1929, posterior a la revolución y bajo la conducción de Plutarco Elías Calles, la administración pública mexicana compartió sus espacios con los grupos de poder como premio a su participación y lealtad con el movimiento armado contra la dictadura de Porfirio Díaz. Esta práctica lejos de desaparecer se estableció como parte de la cultura política mexicana consolidada al mismo tiempo que el partido cambiaba de siglas: primero a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el 30 de marzo de 1938 con Lázaro Cárdenas del Río, y luego a Partido Revolucionario Institucional (PRI), con Miguel Alemán Valdés, el 18 de enero de 1946.

Desde 1821 se experimentaron diferentes mecanismos para reformar la administración pública; sin embargo, a lo largo de 150 años los intentos fueron insuficientes y de poca trascendencia, debido principalmente a la falta de apoyo político y de conocimientos sobre gestión. De hecho, se considera que es hasta 1970 que se llevó a cabo la primera reforma administrativa, de base y metódica, misma que permanece en proceso de transformación hasta hoy.

Según el investigador José Juan Sánchez González, existen siete grandes etapas de evolución que marcan y definen la administración pública del país: la primera en 1833; la segunda en 1853 con la creación de la Secretaría de Fomento; la tercera de Juárez en 1857; la cuarta, con las reformas de 1917; la quinta con los cambios anteriores al sexenio 1970-1976; la sexta de 1977-1982

10. Sánchez, G. J. 2009.
*Historia del estudio de la
administración pública en
México. México, D. F.*

y la séptima que corresponde al periodo 1982-1988 con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado.¹⁰ A todas ellas, podríamos agregar tres más: la octava con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, entre 1988 y el 2000; la novena con Vicente Fox y Felipe Calderón, entre el 2000 y 2012 y la décima con Enrique Peña Nieto iniciada en 2013.

Con la llegada a la Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, en 1979, inicia una serie de importantes reformas administrativas en México; se constituye la Comisión de Administración Pública (CAP), que formuló un diagnóstico titulado *Informe sobre la administración pública*, que señalaba la urgencia de iniciar una reforma administrativa amplia y profunda para las instituciones públicas, mismas que debían tener unidades internas de asesoría y técnicas de gestión permanentes llamadas Unidad de Organización y Métodos (UOM). Estas unidades fueron promovidas por Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) pero no se consolidaron, pues los trágicos sucesos de Tlaxcoatlco en 1968, la falta de elementos legales y de apoyo político, hicieron que se limitaran a realizar estudios menores para alcanzar mayor eficiencia.

Sin embargo, en 1971 se unificaron criterios de gabinete para la reforma administrativa, establecidos en la publicación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971 respectivamente, dando inicio al Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Este programa mostró que el Ejecutivo Federal era responsable de la administración de más de 850 entidades gubernamentales, la mayoría dedicadas a producir bienes y prestar servicios públicos, así como realizar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia.

La reorganización institucional comienza por el adelgazamiento de las estructuras administrativas, identificándolas por sector de actividad y sector de apoyo técnico-administrativo. La orientación y revisión de los cambios se basó en los cuatro ejes propuestos por la CAP: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) conjunto total de la administración pública. Como resultado, se establecieron 11 macro reformas administrativas, que fueron los objetivos y/o subprogramas del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1971-1976.

Posteriormente, como parte de la reforma administrativa de José López Portillo (1976-1982), se conformó el Sistema Nacional de Planeación, soportado por tres disposiciones presidenciales:

1. La nueva Ley Orgánica de la administración pública Federal
2. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
3. La Ley General de Deuda Pública

Otro cambio importante, fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), responsable de la elaboración y seguimiento del Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Un esfuerzo por avanzar en una reforma administrativa de largo plazo, que no fue exitoso, puesto que se sustentó en la estabilidad de los precios del petróleo, y cuando sobrevino la crisis petrolera y el consecuente derrumbe de los precios internacionales del petróleo, la estrategia fracasó y la reforma también.¹¹

La crítica condición de la economía al término de la administración de López Portillo complicó la situación de la Presidencia de Miguel de la Madrid, quien introduce un cambio en la forma de gobernar; la economía toma las riendas del control de lo político y de lo administrativo. De la Madrid inició medidas de austeridad en el interior de la administración pública, enfocadas al adelgazamiento de todas sus esferas de operación. El diagnóstico mostraba un Estado grande y obeso, costoso financieramente para la economía, en parte por la ineficacia e ineficiencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

El 4 de diciembre de 1982 De la Madrid presentó al congreso una iniciativa a fin de reformar la Ley Orgánica de la administración pública (entró en vigor el 29 del mismo mes). Se promovieron cambios profundos buscando recuperar la credibilidad de las estructuras públicas, sus instituciones y servidores públicos. Otras acciones a destacar en el sexenio de Miguel de la Madrid, son el acuerdo presidencial en agosto de 1984 con el que se inicia un Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal (PSAP), para todas las instituciones y entidades paraestatales; obligándose a entregar en un plazo no mayor a 60 días aquellos procedimientos susceptibles de simplificarse.

11. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980. Bancomext, pp. 367-379.*

El PSAP quería lograr la simplificación administrativa, eliminar trámites y requisitos innecesarios o reiterativos que obstaculizaran el proceso administrativo para alentar la eficiencia y racionalizar la prestación de servicios públicos. Miguel de la Madrid también trató de implantar un Servicio Civil de Carrera (scc). Esta iniciativa no tuvo los resultados esperados debido a la imprecisión del nivel jerárquico del que debía partir. A pesar del estudio de diversos modelos extranjeros (particularmente el francés) finalmente se decidió que llegaría hasta las jefaturas de departamento. Para el diseño del programa en México se responsabilizó a la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora desaparecida), puesto que se proponía un órgano de gobierno del ejecutivo como responsable de la planeación, ejecución y control presupuestal.

El scc no resultó viable ni se puso en marcha debido a que se consideró que fortalecería las estructuras sindicales en las instituciones públicas, sobre todo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Así, los cambios en el sexenio de Miguel de la Madrid obedecieron a factores de ajuste económico, presiones sociales y exigencias de organismos internacionales, pero que infortunadamente quedaron en su mayoría en buenas intenciones y no se concretaron debido a los intereses y a la cultura política arraigados después de la Revolución mexicana.

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en sus inicios realiza cambios de carácter estructural en algunas dependencias de la administración pública federal. Desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y traslada sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De igual forma, sustituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual adquiere las funciones de su antecesora en materia de medio ambiente, en protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, este último significó el programa estrella y la huella de la política salinista.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) incorporó a su estructura los centros de investigación, así como al Consejo Na-

cional de Ciencia y Tecnología; por su parte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reestructuración hacia el interior de la dependencia. Del mismo modo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) adapta su estructura organizacional en congruencia con los nuevos acuerdos de apertura comercial internacional. En el sexenio salinista se buscó modernizar el agro mexicano, por lo que se crea la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgaza su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo su coordinación.

Dentro de los cambios administrativos en ese entonces, también cobra relevancia la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En esta etapa, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal. Con estas acciones, la Presidencia de la República pretendía dar legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana, prácticamente perdida y deteriorada en los últimos sexenios. Sin embargo, aun con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, la administración pública federal, en esencia, muy poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública.

Durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no se registraron cambios significativos, más bien, se dio continuidad a los procesos iniciados por sus antecesores. La SECOGEF pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y fortalece sus funciones de modernización de la administración pública con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la administración pública (PROMAP 1995-2000), que tuvo como vertientes bási-

cas: la participación y atención ciudadana, la descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

La política administrativa zedillista continuó con la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, aeropuertos y puertos marítimos. Se ha considerado por diversos analistas que estas acciones no fueron suficientes para lograr mayor eficiencia en la administración ni en la provisión de servicios al ser solo simples esfuerzos aislados más no integrales, que debieron estar sustentados dentro de una verdadera reforma del Estado.

La ansiada alternancia política en México llega en el año 2000, con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada. Sus aportaciones a la transformación y consolidación de la administración pública consistieron en impulsar algunas reformas administrativas añejas, así como las presiones sociales y de los gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras características del nuevo milenio. En este sexenio, la estructura gubernamental federal no tuvo cambios de fondo. Se creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y a mediados del mandato se aprobaron reformas relacionadas con el combate a la corrupción. Destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Aun cuando la primera Ley de transparencia se aprobó en el estado de Sinaloa y posteriormente se aprobó la ley federal, esto detonó la aprobación y un esfuerzo por homologar las leyes de todas las entidades federativas. En lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada en el 2003, tuvo un periodo de aplicación gradual de tres años, hasta hacerse obligatoria. Desafortunadamente esta Ley no fue aprobada ni homologada en las entidades federativas. “El Ejecutivo propone y el Legislativo dispone”, es la frase que utilizó Fox en casi todo su sexenio para justificar el lento avance en las reformas del Estado mexicano. Sin embargo esta situación reflejaba más la falta de oficio político e incapacidad para cabildear con las diversas fuerzas políticas por parte del equipo de Vicente Fox Quesada.

En 2006 llega Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República, producto de uno de los procesos electorales más cuestionados y accidentados; la gran polarización social ocasionaba enfrentamientos entre los seguidores del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador y el gobierno saliente, militantes en su mayoría del Partido Acción Nacional (PAN); la polarización se llevó a los medios de comunicación y la expansión de rumores.

Para poder gobernar, a diferencia de Fox, Calderón privilegió los acuerdos con el poder Legislativo e inició su mandato con una reforma política electoral, restringiendo a los partidos políticos y particulares la capacidad de contratar tiempos en medios electrónicos. La política de su gobierno impactó por acciones como: el escandaloso cambio de presidente en el Instituto Federal Electoral (IFE), Luis Carlos Ugalde y algunos otros miembros; el aumento gradual a los precios de la gasolina durante todo su sexenio; las acciones encaminadas al combate del crimen organizado (narcotráfico, traficantes de armas), muchas de ellas en operaciones muy violentas y con grandes pérdidas de vidas; el aumento de la inseguridad y la presencia de miembros de las fuerzas armadas como parte del paisaje urbano mexicano.

Para el 2011, el paquete económico enviado a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo federal en turno, mantenía tres prioridades en su política de gasto: fortalecer la seguridad pública, promover el desarrollo social y consolidar el crecimiento económico.

Otros temas promovidos por la administración de Calderón fueron: el desarrollo de una cultura cívico-política para promover la participación ciudadana; mejorar la regulación de la gestión, los procesos y resultados de la administración pública federal, para finalmente promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales. Para ello, se crea el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), que pretendía la máxima calidad de los bienes y servicios de la administración pública federal, incrementar la efectividad de las instituciones y disminuir el costo de las dependencias y entidades.¹²

12. Castelazo, J. 2009. *Administración pública: Una visión de Estado. México*, INAP.

Los analistas señalan que el Presidente Calderón fue más sistemático y ordenado en la forma de conducir la administración pública, comparado con Vicente Fox. En los últimos días de su administración tuvo que gobernar con un poder Legislativo dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), una severa crisis económica de lenta recuperación y la falta de empleo, niveles de aceptación bajos para su gobierno y una desgastante y extendida guerra contra el crimen organizado que lejos de disminuir se hizo más agresiva y violenta. Factores que influyeron en el estancamiento y deficiente desempeño de la administración pública.

Castelazo (2009) resume las marcas de diferentes gobernantes y funcionarios en la dirección de la administración pública, por ejemplo: Gómez Farías propuso reorganizar al gobierno, Calles habló de creación de instituciones, Ávila Camacho del mejoramiento de la administración pública, Miguel Alemán del control de organismos, López Mateos de la organización y coordinación administrativa, Miguel de la Madrid de la simplificación administrativa y la transparencia y rendición de cuentas, Carlos Salinas de Gortari de la administración pública participativa, Zedillo de la modernización administrativa, Fox del buen gobierno e innovación gubernamental y Calderón nos habló del mejoramiento de la gestión.

La administración pública y el marco constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se compone de 136 artículos, agrupados en nueve títulos, que a su vez se dividen en capítulos. Está conformada por dos partes, conocidas como dogmática y orgánica. En la dogmática quedan consignadas las garantías individuales y se reconocen derechos y libertades sociales. La parte orgánica corresponde a la división de los Poderes de la Unión y el funcionamiento fundamental de las instituciones del Estado. El título primero, está dividido en cuatro capítulos que contienen 38 artículos. El capítulo I trata sobre los derechos humanos y sus garantías, el capítulo II trata de los mexicanos y la nacionalidad mexicana, el capítulo III trata de los extranjeros y el capítulo IV de los ciudadanos mexicanos.¹³

13. *LXII Legislatura del Congreso de la Unión, 2014. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.*

Tabla 1. Marco constitucional de la administración pública federal

Título	Capítulo	Tema	Artículos
SEGUNDO	1	De la soberanía nacional y de la forma de gobierno	Artículos 39 a 41 Importante: artículo 41
SEGUNDO	2	De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional	Artículos 42 a 48
TERCERO	1	De la división de poderes	Artículo 49
TERCERO	3	Del Poder Ejecutivo	Artículos 80 a 93 Importantes: artículos 80,89 y 90
CUARTO		De las responsabilidades de los servidores públicos	Artículos 108 a 114 Importantes: artículos 108 y 113

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2014

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHIAPAS

Época prehispánica

El florecimiento de los pueblos mayas en la selva Lacandona en la época clásica (300-900 d.c.) es considerado como una de las mayores hazañas socioculturales de la historia de la humanidad. En Chiapas, en la época preclásica (1800 a.c.-300 d.c.) se dieron los pasos para la transición paulatina de la cueva oscura al paraje luminoso, de la recolección de frutas a la domesticación del maíz, del agrupamiento primitivo a la convivencia sofisticada, de la lengua hablada a la escritura glífica, de la pica de la piedra rudimentaria a la escultura refinada.¹⁴

Recientes excavaciones arqueológicas sugieren que en la zona costera del Soconusco nació la cultura más antigua de Mesoamérica: la Mokaya.¹⁵ Alrededor de 1500 a. c., sus habitantes ya cultivaban el maíz, vivían en casas y producían alfarería. Sus descendientes eran hablantes de un mixe-zoque antiguo, y quienes más tarde dieron nacimiento a la cultura olmeca en las Llanuras del Golfo. En su camino transísmico se entretuvieron

14. INAFED, 2010. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México "Chiapas"*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Obtenido de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-07chiapas/>

15. Lee W. T. *Los Olmecas en Chiapas*, en *Revista Arqueología mexicana. Raíces. Volumen XV, Número 87* septiembre-octubre de 2007.

en el valle del río Grijalva, en cuyas orillas fundaron una gran ciudad, todavía sus ruinas se aprecian en Chiapa de Corzo. Allí fue encontrado un pedazo de cerámica con la inscripción calendárica más antigua hasta hoy conocida: 36 a. c.; trescientos años más tarde el pueblo maya, retomó todos estos adelantos y los llevó a su máxima perfección.

Por otro lado, se sabe cuáles son algunos de los problemas que debieron enfrentar los mayas antiguos: la creciente explotación de la selva, la rígida estratificación social, la exagerada exaltación del terruño, las incesantes incursiones bélicas en contra del vecino, el miedo a las enfermedades y hambrunas y la amenaza de una catástrofe natural anunciadora del fin de su mundo. Estos problemas han sido señalados por los especialistas como probables causas del “colapso maya”, es decir, del derrumbe de la organización social, política, ambiental y cultural ocurrida a finales del siglo ix de nuestra era. Probablemente, fue una infeliz coyuntura de varios de estos elementos la que llevó a los mayas clásicos a la decadencia.

Época colonial

Cuando los españoles llegaron en el siglo xvi al territorio estatal se encontraron con pueblos mayenses, zoques y chiapanecas. Todos fueron sometidos entre 1524 y 1530, únicamente los lacandones resistieron hasta 1695, y con ello el actual territorio de Chiapas quedó ocupado por europeos. Los conquistadores fueron: Luis Marín, Pedro Portocarrero, Diego de Mazariegos, Francisco Gil Zapata y Gonzalo Dávila. A partir de 1528, con la fundación de la primera villa de españoles en el Valle de Jovel, se inicia el periodo colonial. Los indios fueron esclavizados y sometidos al pago de tributo y al trabajo forzado.

El contacto con los europeos trajo a esa población enfermedades desconocidas cuyas epidemias la diezmaron terriblemente, y también desciende drásticamente por las recurrentes hambrunas, mientras que los soldados conquistadores paulatinamente se convirtieron en encomenderos.¹⁶

La condición de los indios se convirtió en motivo de confrontación política e ideológica. Las órdenes religiosas, parti-

16. INAFED, 2010. *op. cit.*

cularmente los dominicos, fueron los defensores de la población aborigen. En 1542, con el triunfo de fray Bartolomé de Las Casas, se decretan las nuevas leyes de Barcelona, que buscaban limitar el poder de los encomenderos. De esta forma, las órdenes religiosas van ganando mayor influencia entre la población indígena y en el territorio.

Una de las estrategias para controlar a la población fue reducir el número de grupos sociales y su concentración en poblados cuyo nombre empezaban con el de un santo antes del nombre indígena del pueblo como: San Juan Chamula, San Lorenzo Zinacantán y San Clemente Pochutla, entre otros. De esta forma se inicia el sometimiento religioso y la consolidación del sistema colonial. El sistema de encomiendas fracasó como empresa económica, dando lugar en el último cuarto del siglo XVI al surgimiento de las haciendas. En el tiempo se da una coincidencia con el cambio en la política de las órdenes religiosas, particularmente de los dominicos, quienes irán conformándose en acaparadores de tierra y en los principales hacendados en Chiapas.¹⁷

17. *Idem.*

El estado estaba dividido en dos provincias: la de Chiapa y la del Soconusco. La primera administrada por alcaldes mayores y la segunda por una gobernación autónoma, ambas auxiliadas por un buen número de funcionarios menores dedicados a cobrar el tributo, administrar la justicia, supervisar el cumplimiento de la legislación colonial, al repartimiento y a muchas otras funciones.

Económicamente también se presentaron grandes transformaciones, por ejemplo, la introducción de nuevos cultivos, como la caña de azúcar, trigo, cebada y añil; que junto al maíz, algodón, cacao, frijol y otros, se convirtieron en los pilares de la economía colonial. Fue así que se implantaron nuevas técnicas de producción como la azada, el arado con punta metálica y la rotación de cultivos. Entre las acciones más importantes está la introducción del ganado bovino, caballar y ovino, que permitió mejorar la agricultura, no solo por la fuerza de apoyo para el trabajo y el transporte, sino también por la generación de abono animal. En periodos sucesivos la economía colonial giró en torno al cacao, la ganadería y el añil de final de la Colonia.

Las condiciones fisiográficas de Chiapas determinaron en gran medida las tendencias económicas de cada región. Había regiones ganaderas, maiceras o de grandes plantaciones y daba la impresión de varias provincias en una sola, dado lo difícil de las comunicaciones y su escasez.

Durante esta etapa histórica en algunas poblaciones indígenas fueron integrándose extranjeros, predominantemente españoles, quienes primero se concentraron en Ciudad Real, pero que con el tiempo se fueron desplazando a otros pueblos, como Comitán, Chiapa y Tuxtla. El mestizaje estaba vedado por la legislación colonial; pero fue inevitable, y a partir de la segunda mitad del siglo xvii su número creció, llegando a ser mayoritario en el siglo xix. Pero además de indios y blancos fueron traídos a Chiapas esclavos negros de origen africano. Ya desde mediados del siglo xvi se había propuesto importar esclavos para disminuir la carga de los indios. Los esclavos realizaban labores domésticas, corte de caña de azúcar y labores propias de la ganadería. Su número fue creciendo donde debían realizar los trabajos más pesados y la población indígena iba disminuyendo. Se establecieron en Ciudad Real, en el valle de Jiquipilas (incluyendo por supuesto Cintalapa), la Frailesca, Chiapa, San Bartolomé de los Llanos, Cuxtepeques y en la frontera con el estado de Tabasco. En la región del Soconusco predominaron en Tonalá, Pijijiapan, y su número llegó a ser importante en Mapastepec y otros pueblos de la provincia.¹⁸

La integración sociorracial de negros, indios y españoles daría fisonomía a la población chiapaneca pero sobre todo a nivel cultural, el sincretismo sería todavía más notable diferenciando a unas regiones de otras. La herencia más notoria y trascendente de los africanos fue indudablemente la marimba; su música expresa la convivencia de dos culturas despojadas de su libertad: la india y la africana.¹⁹

A finales de la Colonia, Chiapas entró en una crisis política y económica. Lo primero fue provocado por el cambio en la administración de las provincias; el sistema de alcaldías mayores fue sustituido por el de intendencias (por primera ocasión el Soconusco pasó a formar parte de Chiapas) y generó inconformidad entre las élites gobernantes de aquel tiempo

18. Gavito, S. (27 de mayo de 2012). *Los negros y el mestizaje en Chiapas*. *Semanario La voz del Norte*. Obtenido de <http://www.lavozdelnorte.com.mx/semanario/2012/05/27/los-negros-y-el-mestizaje-en-chiapas/>

19. Gavito, S. (20 de julio de 2012). *Los negros y el mestizaje en Chiapas*. *El heraldo de Chiapas*. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2624512.htm>

pues el control que ejercían sobre la fuerza de trabajo de los indios disminuyó. En lo económico, el añil resintió la invención y puesta en venta en los mercados mundiales de colorantes sintéticos y la demanda externa descendió drásticamente. Por si fuera poco, comenzó a expresarse una inconformidad contra las autoridades de la Capitanía General de Guatemala por el abandono en que ésta mantenía a Chiapas. En efecto, Chiapas padecía como consecuencia de la implantación del sistema colonial un doble aislamiento: el de la capital de la Nueva España y el de Guatemala; y por el lado interno esta falta de comunicación era motivada por las pocas comunicaciones entre aldeas, un tanto provocada por la situación geográfica, pero también por lo poco atractiva que resultaba la economía chiapaneca para los españoles.

El auge de negocios y riqueza en ese tiempo se centraba en la minería y en actividades extractivas, acciones que se realizaban principalmente en el centro del país, en estados como Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Guerrero, lo que hacía menos atractivo el trabajo en Chiapas.²⁰

Los personajes más importantes y notables de Chiapas querían una salida exitosa a la crisis política y económica; proponían la creación de una diputación provincial más y crearon la Sociedad Económica de Amigos del País, a iniciativa de fray Matías de Córdova, quien ya pertenecía a la de Guatemala. En esos momentos, en España se vivía una crisis política y la Nueva España se enfilaba a su independencia.²¹

De ahí que surja también la idea de independizar a la provincia, no solo de España, sino también de Guatemala. Los frailes Ignacio Barnoya y Matías de Córdova la promovieron en Comitán, donde se proclamó el 28 de agosto de 1821. Días después, otras ciudades proclamaron su independencia, hasta llegar a 12 delegaciones que constituyeron un gobierno provisional, mismo que comenzó las gestiones para unirse al imperio mexicano de Iturbide. Después de la caída de Iturbide, la disolución del imperio y de una efímera vida independiente, los chiapanecos, a través de un plebiscito decidieron incorporarse a la república mexicana, hecho que se proclamó el 14 de septiembre de 1824.

20. *Álvarez Simán, F. 1996. Capitalismo, el Estado y el campesino en México. Un estudio sobre la región del Soconusco. México. Universidad Autónoma de Chiapas.*

21. *INAFED, 2010. Op. cit.*

Época poscolonial

Al finalizar la época colonial, en Chiapas la sociedad se desenvolvía en varios universos bastante separados unos de otros: por un lado los pueblos de indios, por otro las poblaciones mestizas, y finalmente las villas de los españoles. De las dos últimas surgieron los ciudadanos que condujeron la independencia de la provincia de Las Chiapas, de España en 1821, y de Centroamérica en 1824. La primera forma para la toma de decisiones del naciente Estado independiente fue la conformación de “cabildos abiertos” en las cabeceras municipales regionales, integrados por habitantes notables. Infortunadamente este primer proceso de participación ciudadana fue controlado por las esferas más altas en el poder, que manipularon las elecciones para mantenerlo. La experiencia mostró, con toda crudeza, la división y contraste existentes entre las diversas regiones y el antagonismo de clases y razas presente en el territorio. La región del Soconusco llegó a separarse, y durante 20 años fue parte Soconusco, que decide separarse de las provincias centroamericanas, para formar parte de Chiapas y de México.²²

22. *Idem.*

En México, los liberales derrotan a los conservadores a mediados de siglo XVIII; siguiendo las tendencias de los países occidentales, proceden a crear leyes de corte liberal y una Constitución para el país en 1857.

En Chiapas, Ángel Albino Corzo se adhiere al Plan de Ayutla (proclamado en 1854 contra el gobierno de Santa Anna; redactado entre otros por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, con él se buscaba que el gobernador Fernando Nicolás Maldonado se sumara; sin embargo éste renuncia a la gubernatura y Ángel Albino Corzo ocupa el cargo; de inmediato se derogan las leyes de corte conservador, se proclama la Constitución de 1857, se crean instituciones públicas y realiza una nueva división político-territorial del estado. Ángel Albino Corzo es el principal exponente y defensor de las ideas liberales en el sureste y quien derrota a los conservadores locales, Juan Ortega y José María Chacón, de la joven república centroamericana, antes de aceptar finalmente su unión a la federación mexicana en 1844.²³

23. *Idem.*

La situación económica del estado cambió muy poco con la anexión a México, donde la inestabilidad política fue en aumento por la lucha entre federalistas y centralistas durante el segundo cuarto del siglo XIX. La vida de los chiapanecos giraba en torno a cuatro centros urbanos: Ciudad Real, Chiapas, Tuxtla y Comitán. Los poderosos de estas cuatro ciudades iban expandiendo su poder territorial gracias a que las leyes coloniales estaban en manos de particulares y favorecían el empoderamiento de un solo sector social. El proceso de expansión —muy frecuentemente— se dio por el despojo a las comunidades indígenas y la apropiación de tierras antes propiedad del clero.

Entre algunos aspectos sobresalientes de la vida cultural del periodo poscolonial, podemos citar la fundación de la Universidad Pontificia y Literaria de Chiapas, en 1826, bajo cuyos auspicios se introdujo la primera imprenta del estado y la creación de la segunda escuela normal del país, en 1828, así como el inicio de la circulación de los primeros periódicos locales. Sin embargo, la vida cultural de Chiapas seguía fuertemente determinada por el localismo y la diversidad de las regiones y sus grupos sociales.

Con su administración, Ángel Albino Corzo restablece el orden constitucional, combate a los aliados de los franceses y protege la integridad del territorio chiapaneco ante las pretensiones del gobierno tabasqueño de quedarse con los distritos de Palenque y Pichucalco. Albino Corzo fue el artífice de las ideas liberales en Chiapas, y consecuentemente destituido en 1864 por el general Porfirio Díaz, bajo el argumento de inestabilidad política. Como gobernador y comandante militar se impone al coronel José Pantaleón Domínguez, quien había participado en la defensa de Puebla contra los franceses bajo las órdenes del general Díaz. En 1875, aprovechando la inconformidad de varios caudillos militares regionales, Domínguez a su vez sería destituido de la gubernatura.

Varios gobernadores sucedieron al coronel Domínguez, pero los avances en la economía y la integración política y social de Chiapas fueron limitados debido al dominio ejercido por los caciques regionales, entre los que figuraban: Sebastián Esco-

24. *Moscoso, P. 1992. Rebeliones indígenas en los Altos de Chiapas. México.: Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.*



Ilustración 1. Emilio Rabasa Estebanell (1856), periodista nacido en Ocozocoautla, Chiapas.

25. *Álvarez Simán, F. 1996. Op. cit. p. 227.*

bar en el Soconusco, Miguel Utrilla en los Altos, Julián Grajales en los Valles Centrales y, aunque mermado políticamente, José Pantaleón Domínguez en Comitán y sus alrededores. Estos personajes tenían verdaderos feudos que obstaculizaron la modernización política, social y el progreso económico. Para complicar el panorama, entre 1867 y 1869, los tsotsiles de San Juan Chamula se rebelan contra el gobierno mexicano y contra el gobierno estatal tras ser agredidos.²⁴

La era porfiriana y el modelo capitalista de producción agrícola se insertan en la vida de Chiapas de la mano de Emilio Rabasa Estebanell, gobernador del estado que inicia el periodo de gobernadores foráneos y designados desde la capital del país. Rabasa impulsa la modernización a través de enérgicas acciones, como el combate a los caciques locales: Grajales, Utrilla y Escobar; centraliza el poder, iniciando la modernización de la administración pública; traslada los poderes del estado a Tuxtla Gutiérrez; decreta una nueva constitución política favorece la inversión extranjera para permitir la colonización y producción de la tierra impulsando principalmente las plantaciones de café; promueve la construcción de caminos y carreteras; fortalece la educación convirtiéndola en tarea del estado, e impulsa las actividades culturales.

El poder de Emilio Rabasa se extendería por casi veinte años, periodo en que la dinámica del porfiriato impulsó el desarrollo agrícola e industrial; introdujo el teléfono y el telégrafo; promovió la comunicación interna y externa por la construcción de puentes y el ferrocarril; la apertura de puertos ayudó al progreso, principalmente de Tuxtla Gutiérrez y del Soconusco, convirtiéndose en los centros de poder político y económico más importantes.²⁵

Época de la revolución

La Revolución mexicana, a inicios del siglo xx, se refleja en Chiapas con la guerra entre Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, en 1911. La lucha se centró en lograr que los poderes regresaran a San Cristóbal, un grupo local armado aliado con un ejército de San Juan Chamula se enfrenta a un grupo de

Tuxtla Gutiérrez. Los capitalinos vencieron militarmente con un grupo de defensores denominado Batallón de Voluntarios “Hijos de Tuxtla”, integrado por vecinos de la región central hasta hacer un total de 600 voluntarios bajo las órdenes del coronel José Alvear. Después de varios enfrentamientos, la lucha dejó muchos muertos y heridos, principalmente indígenas, peones y hacendados de los Altos de Chiapas, así como peones agrícolas y hacendados liberales de los valles centrales. La intervención federal obligó a firmar la paz, mediante el Acta de Acuerdo de Paz del 13 de octubre de 1911.²⁶

26. Castro, J. (10 de octubre de 2010). *El Batallón de Voluntarios “Hijos de Tuxtla”*. *El heraldo de Chiapas*. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n1811664.htm>



Ilustración 2. B4-018 Sección de artillería del Batallón de “Voluntarios Hijos de Tuxtla”, que operaban en Chiapa de Corzo entrando a Tuxtla Gutiérrez. 1911.

Los chiapanecos volverían a sufrir una guerra de seis años en septiembre de 1914, cuando el presidente Venustiano Carranza envía tropas al mando del general Jesús Agustín Castro Rivera (exitoso militar duranguense quien peleó al lado de Madero y Carranza). Castro asumió la gubernatura y sus jefes y oficiales ocuparon los principales cargos públicos; disolvió el Congreso del estado y decretó una Ley de Obreros, que pretendía poner fin al odioso sistema de servidumbre que prevalecía en Chiapas.

La respuesta no tardó en llegar, pues el 2 de diciembre de 1914 los finqueros de Chiapas se reunieron en la ribera de Canguí, en Chiapa de Corzo, para enfrentar a los carrancistas quienes se dedicaban al pillaje y la extorsión. Con un discurso aldeano

y localista, heredado de esa condición de aislamiento del estado, los terratenientes encabezados por Tiburcio Fernández Ruiz en los valles centrales y por Alberto Pineda en los Altos, argumentaron la violación de la soberanía y atropellos contra la familia chiapaneca, por lo que encabezaron un movimiento rebelde reaccionario contra las reformas carrancistas.

Luego de la muerte de Carranza, en 1920, y el ascenso al poder de Álvaro Obregón, los finqueros rebeldes “mapaches” salieron victoriosos, controlaron el poder y cancelaron toda posibilidad de reforma social, principalmente el tema de la servidumbre y el reparto agrarios que tanto las afectaba. Entre 1920 y 1936 los mapaches enfrentaron no solo a carrancistas, sino también a socialistas y comunistas por el control del poder en Chiapas.

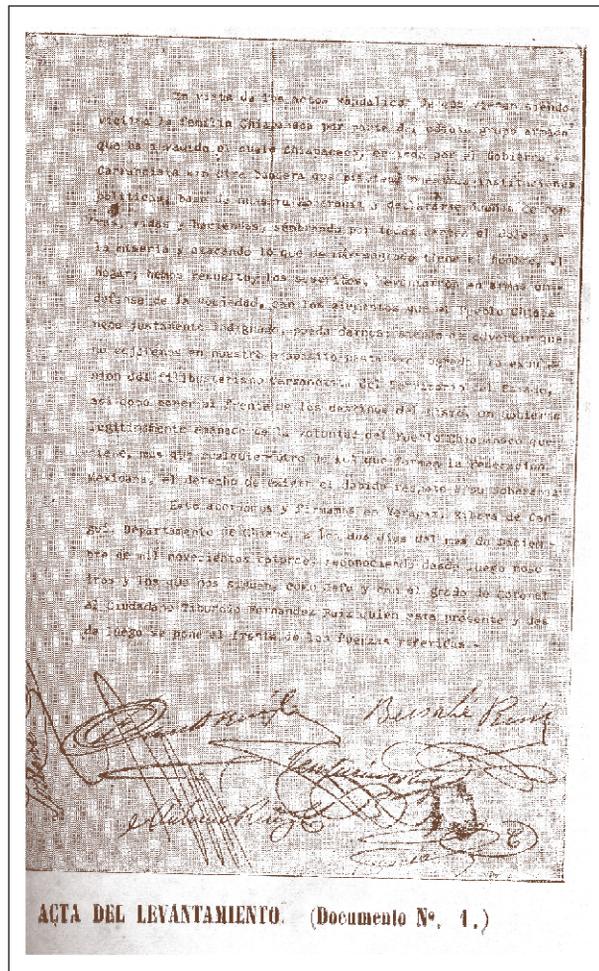


Ilustración 3. Facsímil del Acta de Canguí, con la cual daba inicio el levantamiento para enfrentar a los carrancistas.

Los mapaches fueron derrotados en 1925 por una alianza entre socialistas y carrancistas, que llevó al gobierno del estado a Carlos A. Vidal, quien sería asesinado en 1927, en la matanza de Huitzilac, truncando las posibilidades de cambio. Por un corto periodo los mapaches volvieron a controlar el poder, pero fueron derrotados una vez más por Raymundo Enríquez, pero que no pudo lograr la estabilidad política con los grupos ligados a los finqueros. Llegaría a la gubernatura Víctorico R. Grajales (de origen carrancista) en 1932, gobernó como finquero mapache hasta 1936. Su gobierno se distinguió por la persecución al clero, las alianzas con los finqueros y las campañas contra los indígenas, que consideraba obstáculos al desarrollo económico. Persiguió con saña a los partidarios del general Lázaro Cárdenas.

En 1936 ganó las elecciones Efraín A. Gutiérrez y con él la política del cardenismo se instala en Chiapas con la creación de dos centrales de trabajadores, una de campesinos y otra de obreros, además de la fundación del Sindicato de Trabajadores Indígenas. Bajo la dirección de Erasto Urbina, el Departamento de Protección Indígena agilizó y amplió en esos años el reparto de tierras a campesinos solicitantes y promovió la educación indígena. Por fin se logra la estabilidad política y social en Chiapas, que permitiría visualizar un nuevo impulso económico y social.

Entre 1941 y 1970 Chiapas vive un periodo de estabilidad, pero los retos eran muy grandes debido a las condiciones de incomunicación imperantes que producía aislamiento, que a su vez despertaba actitudes localistas y regionalistas así como los enormes rezagos sociales. La incomunicación no permitía el tránsito de personas y mercancías, obligaba a que cada región, e incluso algunos municipios, se autoabastecieran material y culturalmente, favoreciendo también el regionalismo y el localismo.²⁷ Aquí una frase que hace referencia al regionalismo:

“El que nació en San Cristóbal de Las Casas, siente y cree que su bello valle es Chiapas, El tapachulteco, el tuxtleco, el comiteco, el pichucalqueño, piensa en igual forma”.
José Casahonda Castillo, 1964.



Ilustración 4. Rebeldes mapaches.

Entre las acciones relevantes de la modernización están la transformación del paisaje urbano de Tuxtla Gutiérrez y de Tapachula; la conclusión de la construcción del ferrocarril del Sureste (Pichucalco, Salto de Agua, Palenque, Catazajá y La Libertad); la terminación de la carretera Cristóbal Colón que unió a Tuxtla con la frontera guatemalteca; el inicio de la carretera que va de El Escopetazo a Pichucalco, de San Cristóbal a Palenque y las ramales hacia las regiones de los Cuxtepeques y la Frailesca. En este periodo se logra mayor integración económica con el país y Guatemala, surgiendo además un nuevo actor social, el ejidatario.

28. INEGI, 1970). *Censo general de población 1970. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.*

El desarrollo de la infraestructura facilitó el crecimiento de algunas actividades económicas: la agrícola a partir del maíz, café, plátano y algodón; así como la ganadería bovina y porcina. Creció igualmente la población, que pasó de 679 885 habitantes en 1940 a 1 569 053 en 1970, creciendo en ese periodo poco más de 130%, según el Censo General de Población y Vivienda del INEGI de ese mismo año.²⁸ El crecimiento demográfico era superior al de la economía, por lo que los rezagos sociales y los contrastes de las oportunidades entre los ámbitos urbanos y rurales se fueron acentuando.

29. *El Periodismo en Chiapas (25 de enero de 2010). El pollino y hazaña, un héroe olvidado. Chiapas: historias del poder y del pueblo. Obtenido de <http://elperiodismoenchiapas.blogspot.mx/2010/01/el-pollino-y-hazana-un-heroe-olvidado.html>*

A partir de la década de 1970, la insatisfacción de las demandas y necesidades de la población hacen que Chiapas se vea envuelto en dificultades económicas, políticas y sociales recurrentes, representadas por las invasiones agrarias y el surgimiento de organizaciones sociales, campesinas, magisteriales y obreras. Los problemas principales eran de tipo agrario, debido a que en algunas regiones permanecía intacto el latifundismo; educativos puesto que la oferta educativa no respondía a la demanda; de servicios públicos al ser estos limitados para las crecientes poblaciones rurales, y de tipo político ya que los grupos poderosos seguían disputándose el poder.²⁹

Entre 1970 y el año 2000 la sociedad chiapaneca cambió radicalmente; la estructura agraria favoreció al sector de ejidatarios y comuneros. Los pueblos indios, antes solo considerados como parte del paisaje, ahora emergen en un rol protagónico central; el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1 de enero de 1994, es la expresión del despertar in-

dígena. La alternancia de partidos en el poder sintetiza la lucha y aspiraciones por un cambio democrático y pacífico en Chiapas, pero que no acaba de consolidar el modelo de desarrollo.

CONCLUSIONES

Es preciso afirmar que si bien en cada uno de los sucesivos gobiernos se han realizado cambios pertinentes para resolver los múltiples y complejos problemas que afectan al país y alcanzar un grado de desarrollo que beneficie a todos, también es cierto que aún quedan muchos problemas por resolver, que otros nuevos han surgido y muchos más lo harán. Los beneficios de la llamada modernización aún no llegan a muchas regiones del país ni a una gran cantidad de sectores de la población.

Las estructuras administrativas deben ser —desde luego— modificadas para atender los diversos asuntos del gobierno, pero la creación o transformación de órganos dependientes del Ejecutivo Federal no debe ni puede entenderse como sinónimo de solución de los grandes problemas que nos aquejan.

En lo económico, los cambios que deben darse, independientemente del modelo económico a seguir, tendrán que propiciar una verdadera distribución equitativa y justa de la riqueza y generar empleos que permitan satisfacer las necesidades más elementales de la ciudadanía y le proporcionen formas de vida más dignas. En lo político es relevante reconsiderar el respeto a la autonomía, que en el ámbito de su competencia pueden y deben realizar las administraciones de los gobiernos estatales y municipales para impulsar las tareas de reestructuración administrativa, conforme a sus propias particularidades en coordinación con las políticas federales en la materia.

En lo social, la impartición de justicia y la prestación de servicios públicos (escuelas, médicos, hospitales, caminos, carreteras, vías de comunicación, etcétera) que proporcionen bienestar a todas las comunidades que integran nuestro país. En conclusión, México requiere de un Estado, con un gobierno de servidores públicos eficaces y eficientes, honestos y decididos a atender las demandas de la población, independientemente del tamaño y complejidad de las estructuras administrativas con que cuenten.



Capítulo 2

*El gobierno de Chiapas en el
porfiriato (1876 – 1910)*

por Cecilia de la Torre Hernández

Documento No. 1



ESTE CAPÍTULO ANALIZA LO ACONTECIDO DURANTE LA DICTADURA DE Porfirio Díaz, la cual duró 30 años, el periodo conocido como el porfiriato que abarca de 1877 a 1910. La información presente contribuye al conocimiento del surgir del capitalismo en México e impacto en Chiapas a través de la evolución de la administración pública.

Durante el porfiriato Chiapas estuvo profundamente influenciado por la política nacional, principalmente en la transformación de la organización política, económica y social, a través de la consolidación de grupos de poder.

El desarrollo económico del estado se soportó con la actividad agrícola, principalmente con la producción de cacao y café en las regiones Selva y el Soconusco (cuya rica tierra atrajo grandes inversiones extranjeras, principalmente de alemanes e ingleses), por un lado; por el otro en la extracción de materias primas como la madera y el hule. El café se convirtió en el producto de exportación más importante para México durante el porfiriato y fue el principal motor para el desarrollo del capitalismo en Chiapas. Los sistemas productivos y extractivos se desarrollaron a través de las haciendas, en donde las relaciones laborales dominantes eran la servidumbre, el peonaje y el encasillamiento, que profundizan la lucha de clases sociales; se consolidan la élite de terratenientes y hacendados, pero también se extiende clase explotada y marginada.

El periodo porfirista se caracteriza también por la modernidad, el incremento de la inversión extranjera y el desarrollo de las comunicaciones, como el ferrocarril y el telégrafo.

Este capítulo cuenta con seis apartados; el primero presenta el contexto nacional; las reelecciones del presidente Díaz y las repercusiones políticas en Chiapas. El segundo trata de la organización, las leyes y los gobernantes a partir del Primer Congreso Constituyente en 1825, se analizan aspectos como el cacicazgo, la explotación social y la centralización administrativa y política, con una fuerte influencia del gobierno de Porfirio Díaz. El tercer apartado muestra la división administrativa y política del estado. El cuarto apartado señala los aspectos políticos relevantes. El quinto muestra los aspectos económicos caracterizados por la producción de bienes agrícolas y otros sectores, como la industria, la minería y los medios de transporte; así como la inversión extranjera y las concesiones de terrenos baldíos (muchos a extranjeros) que favorecen la acumulación de tierras y la formación de latifundios en pocas manos; también se analiza la inversión de capital en las regiones. Finalmente, el sexto apartado presenta el desarrollo en infraestructura.

CONTEXTO GENERAL DEL PORFIRIATO

El general Porfirio Díaz es conocido en la historia de México como el gran dictador. Después de la restauración de la república, Porfirio Díaz hizo varios intentos para ser presidente de México (1867, 1871 y 1872), pero fue derrotado por Sebastián Lerdo de Tejada. En su discurso, Díaz se declaraba contra la reelección, señalada en la Constitución de 1824 en el artículo 78:

30. *Delgado de Cantú G. 2004. Historia de México. Legado Histórico y pasado reciente. El régimen de Porfirio Díaz (1876-1910) (capítulo 5) México: Pearson Educación de México.*

El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto nuevamente hasta que haya pasado igual periodo después de haber cesado sus funciones”.³⁸

Sin embargo, una vez en el poder, Díaz se reelige en seis ocasiones (1884, 1888, 1892, 1896, 1900, 1904). Fue Presidente de México

de 1877 a 1910, su último intento en 1910, fracasa por el movimiento antirreeleccionista de Francisco I. Madero.³¹

Al llegar a la Presidencia lo primero que hizo fue enfrentar a los grupos políticos existentes: juaristas, lerdistas e imperia- listas; también a la iglesia católica que mostraba resistencia por la aplicación de las Leyes de Reforma establecidas por Benito Juárez. El gobierno de Díaz se caracterizó por ejercer un poder centralista, sus decisiones fueron aplicadas a todo el país; su ejercicio y control en el país fue delegado en los caudillos y caciques existentes en las diferentes entidades.

Para 1880, el general Porfirio Díaz ya tenía muchos seguidores, quienes le proponían se reeligiera un periodo más, pero Díaz rechaza la propuesta. El 1° de diciembre de 1880 entrega el poder a su amigo y más cercano colaborador, Manuel González; su gabinete sería el mismo de Díaz, quien sigue siendo la figura central del poder, bajo el cargo de Secretario de Fomento.³² Posteriormente renuncia a su puesto para aceptar la gubernatura del estado de Oaxaca desde donde sigue supervisando la administración de Manuel González.

En 1884 es nuevamente elegido presidente por la Cámara de Diputados, que declara su triunfo por 85% de los votos. El segundo mandato presidencial fue de 1884 a 1886, con una política denominada *de Conciliación*.³³ En su gabinete incluyó a grupos de lerdistas, iglesistas, gonzalistas e incluso conservadores, pues su intención era mantener en su favor a seguidores y no seguidores, haciendo parecer que estaba dispuesto a que la democracia en el país se hiciera viable y que no violaba la Constitución al ocupar nuevamente la Presidencia de la República por segunda ocasión.

La centralización de la política nacional inicia en este segundo mandato del gobierno de Porfirio Díaz; dominó al poder

31. Serrano, P. 2012. *Porfirio Díaz y el porfiriato. Cronología (1850-1915)*. México: SEP-INEHRM.

32. Delgado de Cantú G. 2004. *Op. cit.* p. 215.

33. Delgado de Cantú G. 2004. *Ibidem* p. 216.



Ilustración 5. Porfirio Díaz, dictador que durante 30 años sostuvo el poder en México. Sin embargo, promovió el desarrollo en muchos sectores.

Legislativo manipulando las elecciones de diputados y senadores, de tal manera que el Congreso perdió su independencia y se convirtió en aliado del poder Ejecutivo.

En 1888 se reelige por tercera ocasión, hasta 1892, periodo en el que México atraviesa una crisis financiera ocasionada por sequías y la depreciación del precio de la plata en los mercados mundiales, derivando en una devaluación del peso mexicano, factores que obligaron a una reforma monetaria en 1905 que causó gran malestar entre la población.

Al acercarse las elecciones de 1892, los simpatizantes porfiristas crean un grupo llamado "Unión Liberal", encargado de preparar la cuarta reelección; esto provoca enorme descontento entre la población, el país enfrentaba una crisis económica, financiera y social. Como respuesta, estudiantes, obreros y no simpatizantes se lanzaron a las calles para protestar; aún así, las votaciones se llevaron a cabo y Porfirio Díaz sería nuevamente reelecto como Presidente por cuarta ocasión, de 1892 a 1896. Repetiría por dos ocasiones más después de 1900 quedándose en el cargo hasta 1910.

Durante sus dos últimos periodos, las manifestaciones de descontento se intensificaron, así como los conflictos políticos en contra de la dictadura, situación que preocupaba a las potencias extranjeras con inversiones importantes en México, entre ellas Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica.

Contexto nacional

El gobierno del general Porfirio Díaz se orientó hacia el progreso y la prosperidad del país, con base en una combinación de economía liberal y autoritarismo político; tomó como base las ideas de los liberales europeos de orden y progreso, inspiradas en el pensamiento de Montesquieu sobre la formación de un Estado constituido en "el orden a través de las leyes que han de adecuarse al pueblo, a quien se dicte, y que es necesario que se acomoden a la naturaleza y al principio de gobierno".³⁴

De acuerdo a Delgado y Cantú (2004), en el ámbito político, el porfiriato está representado por su dictador decidido a im-

34. Montesquieu, 1906. *El Espíritu de las Leyes*. Tomo 1. *Universidad Literaria, Facultad de Filosofía y Letras*. Sevilla, Madrid, España (Libro electrónico) p. 48.

poner el orden y después a mantener el poder a través de un sistema económico dinámico y dominante. Es en esta época que se introduce el sistema capitalista, basado principalmente en la minería y la agricultura, e inicia el proceso de industrialización; hay un considerable incremento de la inversión extranjera; se da un crecimiento relevante en las comunicaciones y los transportes (entre 1877 y 1880, construyó vías ferroviarias, entregó concesiones a las entidades de León Guanajuato, Hidalgo, Puebla y Veracruz. La construcción de líneas ferroviarias continuó hasta 1910, para un total de 19280 kilómetros de red tendida.³⁵

En el aspecto social, por un lado se privilegia a pequeños grupos de la población, una clase terrateniente y otra de intelectuales acomodados en las esferas del poder político; mientras que por el otro, la clase trabajadora ha sido despojada de sus propiedades y es explotada bajo condiciones de servidumbre.

El porfiriato estuvo influenciado por la filosofía positivista, reflejada en las instituciones educativas. Sobresalen Justo Sierra e Ignacio Baranda, como los grandes orientadores y conductores de la educación pública en México.

En cuanto al gobierno, se reformaron algunos artículos constitucionales, como el 79 y el 7, el primero hacía referencia a las faltas temporales del presidente, mismas que eran cubiertas por la Suprema Corte de Justicia, esta función es retirada pasando al presidente del Senado o al presidente de la Comisión permanente del Congreso. El artículo 7, relativo a los delitos cometidos por medio de la prensa, con la reforma, estos serían juzgados por tribunales federales o estatales.

Chiapas en el porfiriato

El estado de Chiapas, desde las últimas dos décadas del siglo XIX ya figuraba como productora y exportadora de materias primas y artículos agropecuarios, demandados por las naciones que se industrializaban rápidamente.

A partir de 1880, el gobierno de Porfirio Díaz concedió a los capitalistas extranjeros alemanes las facilidades necesarias para la explotación de las ricas tierras de Chiapas, especialmente

35. Galeón, H. (21 de octubre de 2014). *Breve reseña de los ferrocarriles mexicanos, Transporte e Industria*. Obtenido de <http://www.estaciontorreon.galeon.com/productos627821.html>

con la producción de café. Se crearon grandes fincas cafetaleras en el Soconusco y otras zonas forestales de Chiapas, aunque ya desde la independencia existían algunas. Lo que hicieron las leyes porfiristas fue favorecer los procesos de colonización y la entrada de compañías deslindadoras; los primeros extranjeros que llegaron fueron norteamericanos, en su mayoría agricultores, así como alemanes; estos últimos traían grandes capitales y representaban a las casas comerciales de importación y exportación, principalmente de Hamburgo, que financiaban la compra de las fincas y haciendas para luego comprarles toda la producción.³⁶

36. *Spenser, D. 1988. El Partido Socialista Chiapaneco. Rescate y reconstrucción de su historia. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata.*

Junto con el auge del capitalismo creció una cruel explotación de campesinos, muchos de ellos indígenas provenientes de los Altos de Chiapas o de Guatemala, de los trabajadores y los peones que se concentraban mayoritariamente en la época de las cosechas de café. El duro trato produjo rebeliones y movimientos que fueron silenciados por la fuerza. Los grupos de aristócratas hacendados y poseedores de grandes extensiones de tierra pudieron gozar de toda clase de privilegios, gracias al sistema y sus leyes.

Antes de este periodo de desarrollo del capitalismo en el estado, ya existía una oligarquía proveniente de la época colonial, tanto en la capital Ciudad Real como en la región del Soconusco. Estos grupos estaban dominados por caciques regionales.



Ilustración 6. El maltrato del peón fue una de las causas de rebeliones y movimientos que los hacendados suprimieron por la fuerza.

Transiciones, decisiones y efectos

Chiapas y Guatemala tenían conflictos desde la anexión a México, el gobierno porfirista intervino para buscar la solución, puesto que eran muchos los intereses económicos en juego. En 1882, se firma el Tratado de Límites entre México y Guatemala mediante el cual se transfieren los derechos del Soconusco y Chiapas a la nación mexicana, ratificándole como un estado más de la Federación en 1890.³⁷

La capital de Estado que desde 1528 estaba en Ciudad Real (San Cristóbal de Las Casas), se traslada a Tuxtla en el año de 1892; esto provocó un enorme resentimiento entre tuxtlecos y sancristobalences, que duraría décadas y generaría varios enfrentamientos. La iniciativa y decisión del cambio de poderes fue obra del gobernador en turno, Emilio Rabasa Estebanell, personaje relevante en la historia de Chiapas durante el porfirato; el gobernador era fiel al gobierno federal, desde donde lo controlaban, así como a los jefes políticos y autoridades locales.

37. *Memorias de México (05 de junio 2014) "1882 Tratado de Límites entre México y Guatemala". Tratados y Convenciones Tomo 1. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. p. 365. de Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5Re-pDictadura/1882TLG.html>*

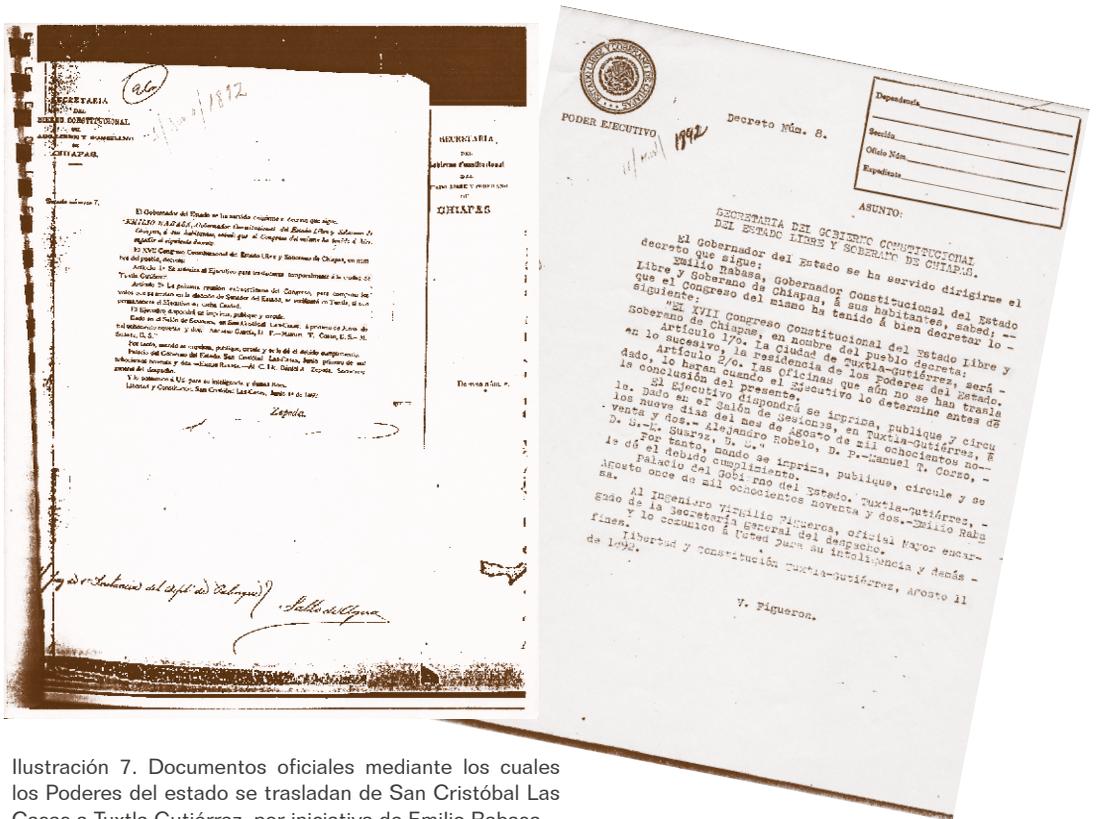


Ilustración 7. Documentos oficiales mediante los cuales los Poderes del estado se trasladan de San Cristóbal Las Casas a Tuxtla Gutiérrez, por iniciativa de Emilio Rabasa.

A Emilio Rabasa lo distinguía una dualidad político-intelectual que marcó su mandato en Chiapas, y su posterior influencia en el “cacicazgo ilustrado”, como lo define Antonio García de León: “...una suerte de despotismo democrático, en cierto sentido, era producto del autoritarismo paternalista que ejercía el propio general Díaz”. Rabasa nació en Ocozocoautla, Chiapas el 22 de mayo de 1856; fue un sobresaliente abogado, escritor y político mexicano. Estudió Derecho en el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca. Junto con sus condiscípulos Fausto Moguel y Emilio Pimentel, formó una generación que reunía tres esperanzas regionales en la carrera de derecho. El proceso de formación académica en Oaxaca le permitió relacionarse con distinguidos políticos que colaboraban con el Presidente Díaz, como Antonio Matías Romero.³⁸

38. Álvarez, Simán, F. 1996. *Capitalismo, el Estado y el Campesino en México. Un Estudio sobre la Región del Soconusco. México Universidad Autónoma de Chiapas.*

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Constitución y leyes

Las funciones del gobierno y la estructura de la administración pública está regida por un marco legal que data desde la creación de la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, luego la de 1857 y la de 1893, que establecen para el ejercicio del poder tres entes, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El artículo 9, a la letra dice: “el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Algunas de las reformas que presentó la Constitución de 1893, fueron el cambio de nombre de Congreso General a Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, de igual manera, se incluyó la publicación del Proyecto de Presupuestos de Egresos en el Periódico Oficial, así como la aprobación del Proyecto, que sería por dos tercias de los diputados presentes en el periodo de sesiones. La nueva constitución, también presenta las bases para negociar empréstitos y contratos de emisión de bonos y para el ordenamiento del pago de la deuda.

Esta Constitución (1893) establece que entre las facultades del Congreso está realizar la división de Departamentos a Municipios en el territorio del estado.

El 08 de mayo de 1876, por Decreto del Ejecutivo del Estado, se crea como parte de la Secretaría de Gobierno, la Sección de Glosa de Cuenta de Gastos, para vigilar el gasto público en todos los ramos administrativos, misma que desaparece el 18 de Julio de 1877, cuando la IX Legislatura Local declara su creación contraria a derecho.

En 1893 se reforma la Constitución Política del Estado de Chiapas,³⁹ eliminando las atribuciones propias de la Constitución de la República, se incluyeron leyes y una sección de Contaduría Mayor de Glosa formando parte de la Secretaría del Congreso. El 29 de abril de 1897, se emite la Ley Orgánica de la citada Contaduría Mayor de Glosa y también un Reglamento Económico para las labores de la misma.⁴⁰ El funcionamiento de la banca en todo el país se reglamenta cuando la administración porfirista expide la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

Con el surgimiento del Primer Congreso Constituyente en Chiapas no solamente se creó la primera Constitución, sino también las normas necesarias para la organización política y jurídica del Estado. Entre algunas de las normas que el Congreso emitió están: la norma sobre la organización del Poder Ejecutivo; la norma sobre la separación de rentas entre la Federación y los estados; y la norma sobre la organización y separación del Poder Judicial y el establecimiento de tribunales plasmado en los artículos 2, 3, 5 y 6, 22 al 29 de los decretos del 17 y 19 de enero de 1825. También se expidieron reglamentos para el interior del Congreso, así como de la Secretaría del mismo Congreso en los decretos 65 del 15 de febrero y 71 del 10 de marzo de 1826.⁴¹

De acuerdo a la Constitución de 1824, el Poder Ejecutivo se depositaba en un solo individuo, denominado Gobernador del Estado, el cual era nombrado por el Poder Legislativo, teniendo la posibilidad de ser reelegido por una sola vez; también existía la figura de vicegobernador para suplir las funciones del gobernador en caso necesario. Esta Constitución es el marco legal y político del estado de Chiapas; comienzan a emitirse

39. Castro José Luis, 1984. *Cronología Histórica del E. Congreso del Estado de Chiapas 1824-1984. LV Legislatura. H. Congreso del Estado de Chiapas-Comisión de Educación. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

40. Ruiz Abreu, Carlos E. 1994. *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Tomo 1. LVIII Legislatura Constitucional. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.* y Castro A. José Luis. (1984). *Op. cit.* p. 28.

41. Castro A. José Luis, 1984. *Op. cit.* pp. 6 y 7.

42. Castro A. José Luis,
1984, pp. 7-81.

decretos para el nombramiento del presidente, vicepresidentes y los secretarios de la legislatura, diputados, tesorero, así como los reglamentos para elección de diputados y ayuntamientos.⁴²

El primer Congreso depositó el poder en el Gobernador y el vicegobernador, que debía ser electo cada cuatro años (art. 49). Las reformas en las constituciones siguientes, señalan que el Ejercicio del Poder Ejecutivo, se depositaría en un solo individuo, el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas, desapareciendo la figura de vicegobernador.

Entre los requisitos para ser gobernador del estado estaban los siguientes:

1. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos
2. Haber nacido en algunos de los estados de la federación mexicana
3. Tener como mínimo treinta o treinta y cinco años de edad.
4. Tener una propiedad de seis mil pesos
5. Tener una profesión
6. No pertenecer al estado eclesiástico

La Constitución de 1857 establece las obligaciones del Poder Ejecutivo en cuanto al Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, señalando que debían presentarse en el tercer día de la apertura de sesiones. Se establece una Comisión de tres diputados para examinar la Cuenta Pública y presentar un dictamen en 30 días. Para la aprobación del presupuesto, establece primero su discusión en una comisión para hacer llegar las observaciones al Ejecutivo o manifestar su conformidad.

El Poder Judicial, aparece en 1824, como Corte Suprema de Justicia, compuesta por tres salas de magistrados. La Constitución de 1857 crea el Tribunal de Justicia del Estado Libre y Soberano de Chiapas, compuesto por jueces de primera instancia y por un magistrado.

En la Constitución de 1893 (llamada también "Constitución de Rabasa"), se le llama Tribunal de Justicia Libre y Soberano de Chiapas; determina que para ser magistrado, la edad mínima era 30 años y tener formación en derecho, así como ser ciudadano chiapaneco. También se creó la figura de Ministerio Público y la existencia de una Contaduría de Glosa.

La evolución de la estructura administrativa de Chiapas, está estrechamente relacionada con la primera Constitución mexicana de 1824. La primera constitución chiapaneca fue redactada en 1825 y publicada en 1826, estableciendo en su artículo 14 que “el Gobierno del Estado es republicano, representativo, popular”. (cfr. tabla 1)

Estructura de la administración pública y gobierno en Chiapas

La estructura administrativa en el estado de Chiapas se fue transformando desde que era una provincia. Thomas Louis Benjamín (1990)⁴³ describe que en 1767 Chiapas era una provincia integrada por dos alcaldías mayores: Chiapas y Soconusco, ambas subordinadas al gobernador de Guatemala y que éste a su vez lo era de la Corona Española, que nombraba a los alcaldes o regidores, hasta 1786.

Después de la colonización en 1790,⁴⁴ la división del territorio consistía en tres Partidos: Ciudad Real, Tuxtla y Soconusco, nombramiento también designado por el Rey Carlos III. Posteriormente se llamarían provincias a Ciudad Real y Tuxtla y Unidad Administrativa del Soconusco. Ambas provincias tenían un gobernador intendente que residía en Ciudad Real (hoy San Cristóbal de Las Casas), cuyos nombramientos venían de España.

La primera estructura administrativa de gobierno en Chiapas es de 1822, cuando se disuelve el primer imperio de Agustín de Iturbide y se crea la primera Junta Constituyente, con la finalidad de elaborar una Constitución. Para 1823, Chiapas era una provincia autónoma gobernada por una Junta Suprema Provisional, integrada por un representante de cada uno de los 12 partidos o departamentos en que se dividía el estado.⁴⁵

Gobernadores de Chiapas durante el periodo 1877-1910

El primer Congreso en Chiapas se establece en 1825, cuando realizan el nombramiento en una sesión extraordinaria donde Manuel José de Rojas es designado como gobernador interino.

43. *Thomas Louis Benjamín, 1990. El camino a Leviatán. Chiapas y el Estado mexicano, 1891-1947. Consejo Nacional para las Culturas y las Artes. México.*

44. *Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Chiapas (10 de julio de 2014). INAFED Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. SEGOB Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM-07chiapas/Gobierno.html>*

45. *Castro A. José Luis, 2008. Independencia y Federación de Chiapas a México. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 19-09-2008.*

Y es hasta febrero de 1826 que se expide la primera constitución, publicada en 1828.

La Constitución de 1858 se refiere al Poder Ejecutivo como el Supremo Poder Ejecutivo del Estado; la Constitución de 1893, establece en su artículo 37, que “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Gobernador del estado, que será electo popularmente, y declarado tal por una ley, previo el escrutinio que hará el Congreso”.

En el periodo del porfiriato hubo 39 gobernadores en el estado de Chiapas, muchos de ellos ocuparon el cargo en varias ocasiones, como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2. Los gobernadores de Chiapas (1877-1911)

Nombre	Categoría de gobernador	Periodo	Duración en el cargo	Partido
Sebastián Escobar	Gobernador Constitucional	1877-1878	1 año	Liberal
Mariano Aguilar	Gobernador Interino	1879	ND	Liberal
Juan José María Ramírez	Gobernador Interino	1878 - 1879	1 año	Liberal
Juan José María Ramírez	Gobernador Constitucional	1883-1886	1 año; 3 años	Liberal
Juan José María Ramírez	Gobernador Constitucional	1886-1887	1 año	
Miguel Utrilla	Gobernador Constitucional e interino	1879-1883	4 años	Liberal
Adrián Culebro	Gobernador Interino	1886		Liberal
Manuel Carrascosa	Gobernador Constitucional	1887		Liberal
Miguel Utrilla	Gobernador interino	1888		Liberal
Manuel Carrascosa	Gobernador Constitucional	1888 -1891	3 años	Liberal
Emilio Rabasa	Gobernador Constitucional	1891 -1893	2 años	Liberal-científicos
Raúl del Pino	Gobernador Interino	1893		Liberal

Transiciones, decisiones y efectos

Nombre	Categoría de gobernador	Periodo	Duración en el cargo	Partido
Emilio Rabasa	Gobernador Constitucional	1893 -1894	1 año	Liberal-científicos
Fausto Moguel	Gobernador Interino	1894 -1895	1 año	Liberal
Francisco León	Gobernador Constitucional	1895 -1899	4 años	Liberal-científicos
José María González	Gobernador Interino	1896		Liberal
Francisco León	Gobernador Constitucional	1896 -1899	3 años	Liberal-científicos
Luis Farrera	Gobernador Interino	1899 - 1899	3 meses	Liberal
Rafael Pimentel	Gobernador Constitucional	1899 -1905	6 años	Liberal
Abraham A. López	Gobernador Interino	1900		
Rafael Pimentel	Gobernador Constitucional	1901-1902	1 año	Liberal
Onofre Ramos	Gobernador Interino	1902 -1903	1 año	
Rafael Pimentel	Gobernador Constitucional	1903 -1904	1 año	Liberal
Onofre Ramos	Gobernador Interino	1904		
Rafael Pimentel	Gobernador Constitucional	1904		
Onofre Ramos	Gobernador Interino	1905		
Rafael Pimentel	Gobernador Constitucional	1905		Liberal
Miguel Castillo	Gobernador Constitucional	1905		
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1905	1 año	Liberal
Abraham A. López	Gobernador Interino	1906		
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1906 -1908	2 años	Liberal
Abraham A. López	Gobernador Interino	1908		
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1908 -1909	1 año	Liberal
José Inés Cano	Gobernador Interino	1909		

Nombre	Categoría de gobernador	Periodo	Duración en el cargo	Partido
Abraham A. López	Gobernador Interino	1909		
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1909-1910	1 año	Liberal
José Inés Cano	Gobernador Interino	1910		
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1910 -1911	1 año	Liberal
Ramón Rabasa	Gobernador Constitucional	1910 -1911	1 año	Liberal

Fuente: Elaboración propia con base a información recopilada de las siguientes fuentes: Castro José L (1984). Cronología Histórica del Congreso del Estado. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Enciclopedia de los Municipios de Chiapas en: <http://www.e-local.gob.mx/>. Cal y Mayor R. Alberto. (2002). Los Gobernadores de Chiapas. Notario Público. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Enrique Robles Solís (2003). Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada. Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.

Como se aprecia en la tabla anterior, los gobernadores en el periodo de 1877 a 1911 se caracterizaron por permanecer periodos cortos en el cargo. Algunos de ellos lo ocuparon por menos de un año, otros por un año; por ausencia del gobernador constitucional los interinos ocupaban el cargo de manera provisional, de 2 a 6 años. En la tabla 3 se aprecia que era un grupo de individuos quienes se rotaban en el cargo; el periodo de tiempo que ocupó el cargo, así como el grupo con el que simpatizaban, ya fueran liberales o liberales intelectuales (afines a Emilio Rabasa).

Los ocupantes de la gubernatura eran elegidos por el gobierno central, todos debían ser afines al general Porfirio Díaz y del bando liberal, debiendo recibir y ejecutar las órdenes de la federación.

46. Ruiz A., Carlos E. 1994. *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Tomo 1. LVIII Legislatura Constitucional. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

Sebastián Escobar (1877-1878). Su gobierno se caracterizó por el auge de los cacicazgos en Chiapas (el suyo en el Soconusco), que durarían hasta el gobierno de Emilio Rabasa (1893). Este periodo también se caracterizó por el surgimiento de movimientos de inconformidad con la forma de gobernar. La explotación de los trabajadores fue muy fuerte. Escobar⁴⁶ tenía como encomienda visitar los departamentos del Soconusco y Tonalá

para atender sus necesidades y corregir las denuncias de casos de abuso, en las haciendas. Dio su apoyo a los hacendados, fortaleciendo y vinculando el poder político y el económico.

En uno de los interinatos, en 1879, el de Juan José Ramírez, surgieron manifestaciones, la más grande en el Departamento de Chiapa de Corzo, donde el jefe político era Ramón Aguilar, los sublevados se manifestaron en contra de las elecciones a diputados, demandando la anulación de las elecciones.

En 1881, Sebastián Escobar (de nuevo en el poder) es denunciado por el coronel Telésforo Merodio, quien informa a Díaz que "...Escobar es un fingido liberal, causante de la ruina que atraviesa el Soconusco y que se declara neutral valiéndose de su astucia para mantener a miembros de su familia en el poder". Merodio, califica a Escobar como un "señor feudal" que por cuidar su posición ha pertenecido a "todos los colores" políticos".⁴⁷ Según Thomas Louis (1990),⁴⁸ Escobar era jefe o cacique mayor del Soconusco, mientras que Grajales dominaba Tuxtla y Chiapa de Corzo, Domínguez controlaba Comitán y el general Miguel Utrilla gobernaba San Cristóbal; afirmando que existía la paz porque no se respetaban sus dominios, pero que esa paz no beneficiaba a la sociedad ni a las regiones.

Miguel Utrilla (1879-1883), entre sus acciones más relevantes citaremos el refrendo al artículo 22 de la Ley Federal en 1874, que estableció el registro civil como gratuito; se elevaron las denuncias de tierras y creció el número de pequeños propietarios. También expidió el Reglamento de Policía y Buen Gobierno para todas las poblaciones del estado.⁴⁹ ⁵⁰ Otro acontecimiento importante en su gobierno, fue la firma del tratado de Límites entre México y Guatemala. En 1882, Guatemala renuncia a los derechos sobre el territorio de Chiapas y su Distrito de Soconusco, y considera dicho territorio como parte de los Estados Unidos Mexicanos.⁵¹

José María Ramírez (1883, 1885, 1886, 1887). Su gobierno se caracterizó por un periodo de crecimiento de la población en condiciones de servidumbre, realizando trabajo doméstico en las haciendas de los departamentos de Pichucalco, Simojovel, Palenque, Tonalá y Soconusco. Las condiciones eran de tratos inhumanos, trabajo rudo y cargados de deudas que debían pa-

47. Ruiz Abreu. Carlos E. 1994. *Op. cit.* p. 140.

48. Thomas L. Benjamín. 1990. *Op. cit.* p. 47.

49. Castro A. José Luis, 1984. *Ibidem.*

50. Ruiz Abreu. Carlos E. 1994. *Historia del Congreso. Tomo 1. LVIII Legislatura. Gobierno del Estado de Chiapas Constitucional. Tuxtla Gutiérrez. Castro A. José Luis, 1984. Cronología Histórica del Congreso del Estado de Chiapas (1824-1984). H. Congreso del Estado, LV Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

51. *Memorias de México (05 de junio de 2014)*. "1882 Tratado de Límites entre México y Guatemala". *Tratados y Convenciones Tomo 1. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. p. 365. de Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5Re-pDictadura/1882TLG.html>*

gar (o heredar en su caso); las jornadas eran de las tres de la mañana a las doce del mediodía y de dos a siete de la noche, debiendo permanecer acasillados hasta pagar sus deudas tanto hombres, como mujeres y niños.

En 1885, el diputado José Velasco presentó ante el Congreso y al gobernador Ramírez, un proyecto de Ley sobre el servicio doméstico. Este proyecto establecía 1) que la instrucción primaria sea obligatoria; 2) que trabajen en el día únicamente siete horas; 3) que tengan conciencia de su personalidad civil; 4) que las deudas no pasen de padres a hijos o parientes de otros grados; 5) que las deudas contraídas sobre menores sean nulas; 6) que las autoridades de los departamentos no se nombren del lugar, para evitar sean juez y parte en la ventilación de asuntos sobre sirvientes.

Manuel Carrascosa (1887-1891). El Gobierno de Carrascosa tomó algunas de las medidas más significativas para lograr la centralización del poder del gobierno estatal en 1890. Ese mismo año empezó por suprimir la alcabalas (impuestos al comercio en tránsito) que eran recabadas por los municipios y que significaban el grueso de sus ingresos y para compensar la pérdida del gobierno les permitió recibir la mitad de los impuestos por destilación de alcoholes.⁵² Relativo a los impuestos, también expide el 14 de septiembre de 1892, un decreto por el que se obliga a todos los varones de 16 años en adelante, pagar 12 centavos por el impuesto de capitación.⁵³

Según Benjamin⁵⁴ esta etapa de gobernadores en Chiapas (1877-1891) se caracterizó por gobiernos débiles, rechazados por los chiapanecos desde 1820. El autor considera la situación de cacicazgo como un paso intermedio entre la autonomía municipal y el control gubernamental. Entre los años 1880 y 1890 los hacendados demandaban a un gobierno estatal fuerte y centralizado que los liberara de los caciques y atendiera las necesidades del estado (camino, puertos, puentes, ferrocarriles y telégrafos). Sin embargo vendría otra etapa de gobernadores todavía más centralizados, que tomarían decisiones políticas que marcarían al estado. El gobernador más destacado fue Emilio Rabasa Estebanell.

52. Benjamin, 1990. *Op. cit.* p. 48

53. Castro José Luis, 1984. *Op cit.* p. 25.

54. *Ibidem.* 49.

Emilio Rabasa Estebanell (1891-1894).⁵⁵ El más influyente en la vida política de Chiapas, inicia su gobierno bajo un régimen centralizado con el respaldo del general Porfirio Díaz. Rabasa inicia en Chiapas la primera etapa de la modernización y del capitalismo. Continuó con la Reforma fiscal iniciada por su antecesor, Carrascosa; promovió la construcción de caminos; la reforma agraria y desarrollo educativo; como parte integral para alcanzar un Estado incluyente en las ideas liberales pero con relevancia científica.

Su política administrativa, buscaba eliminar los cacicazgos existentes en el estado, consideradas como el principal obstáculo para atraer capital extranjero; otro aspecto importante que resolvió en su gobierno fueron las delimitaciones fronterizas como generadores de capital. Durante el gobierno de Rabasa hubo acontecimientos muy importantes en la vida política y administrativa del estado de Chiapas, a saber:

1. Es promulgada la XVIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado
2. Expide la tercera Constitución Política, conocida también como “Constitución de Rabasa” formada por 9 títulos, 3 secciones y 9 capítulos, distribuidos en 84 artículos y 4 transitorios
3. Traslada los poderes de San Cristóbal de Las Casas a Tuxtla Gutiérrez, concretándolo en el año de 1892, cuando Tuxtla es declarada definitivamente capital del estado (tabla 2)
4. Promueve obras públicas como la construcción de caminos, carreteras, transporte e instalación de obras portuarias en Tonalá y San Benito
5. Se interesa en la inversión extranjera, principalmente en las plantaciones de café
6. Fomenta la educación
7. Participa en el desarrollo de la industria; introducción del teléfono y el telégrafo
8. Emprende medidas legislativas en el orden fiscal, agrario y educativo⁵⁶

55. *Abogado, historiador y escritor Chiapaneco, amigo personal del general Porfirio Díaz; debido a estas relaciones, contaba con el apoyo para dirigir los destinos de Chiapas. Emilio Rabasa representaba una generación de jóvenes hijos de españoles, fue un político influyente que gozó del apoyo de élite empresarial y el respaldo del Presidente de la nación, el general Porfirio Díaz.*

Fuente: Archivo histórico, en, Biblioteca Jaime Sabines.

56. *Ruiz Abreu. Carlos E. 1994. Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Tomo 1. LVIII Legislatura Constitucional. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Castro A. José Luis, 1984. Cronología Histórica del H. Congreso del Estado de Chiapas (1824-1984). H. Congreso del Estado, LV Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

Los ocupantes de puestos administrativos más importantes en el rabasismo eran en su mayoría miembros de los grupos de terratenientes del departamento de Tuxtla; por ejemplo, Virgilio Grajales fue secretario de gobierno, Teófilo H. Orantes procurador general del estado y Abraham López y Ausebio Cruz, tesoreros generales.

La mayoría de los jefes políticos de Comitán, Chiapa, Tuxtla, Pichucalco, Soconusco y Tonalá eran ricos hacendados. En San Cristóbal se nombró al tuxtleco José Joaquín Peña. Las presidencias municipales y otros puestos más importantes estaban en manos de amigos cercanos y miembros de la familia de Rabasa, como su hermano Ramón, que llegó a ser gobernador del estado de Chiapas en 1905.

Ramón Rabasa (1905). Cuando Emilio Rabasa es llamado a ocupar el puesto de senador de la República, no dudó en dejar como sucesor a su hermano Ramón, mientras se resolvía el debate entre el gobernador Pimentel y el ex gobernador Emilio Rabasa sobre el regreso de poderes a San Cristóbal de Las Casas. Ocupó el cargo de gobernador en forma intermitente, en 1905, en 1906, 1909 y 1911. En dos ocasiones Abraham López fue su interino, una vez José Inés Cano y Abraham López, en total suman 6 años que gobernó a Chiapas. (Cfr. tabla 3)

Otros gobernadores por periodos cortos fueron: Raúl del Pino (1893), Fausto Moguel (1894-1895), José María González (1896), los coroneles oaxaqueños Francisco León (1895-1899) y Rafael Pimentel (1899-1905) y Luis Farrera (1899) Cfr. tabla 3).

El periodo del rabasismo, se caracterizó por el fuerte control de Emilio Rabasa y la federación; fue la etapa más dinámica del porfiriato, y un periodo de transformaciones económicas: el inicio de la modernidad y el progreso para unos, de una enorme desigualdad social para otros; el surgimiento del capitalismo en Chiapas.

57. Pineda, E. 1999.

Descripción Geográfica del Departamento de Chiapas y Soconusco. México: Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y el Fondo de Cultura Económica.

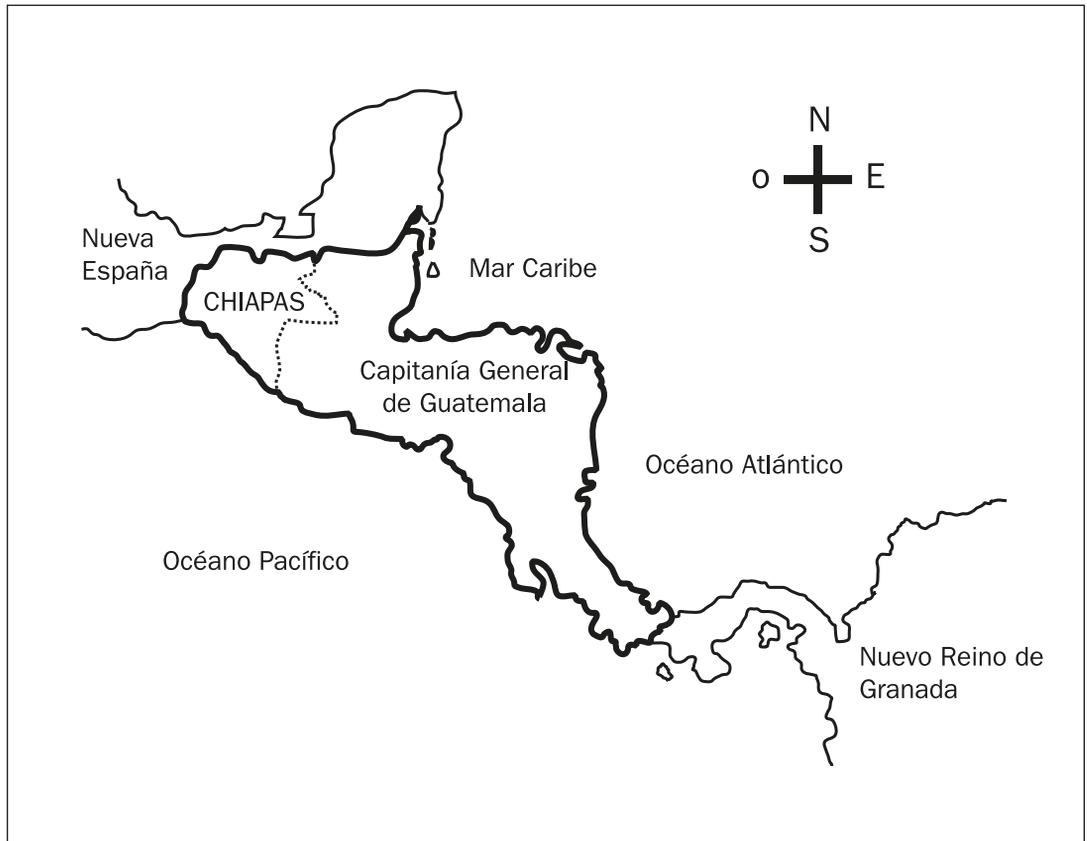
DIVISIÓN POLÍTICA DEL TERRITORIO CHIAPANECO

Antes de 1800 el estado de Chiapas formaba parte de la Capitanía General de Guatemala,⁵⁷ bajo el dominio de la Nueva España como se aprecia en el mapa 1. El territorio se encontraba

dividido en 11 partidos, que a su vez estaban conformados por ciento cuatro pueblos.⁵⁸ Los once partidos eran: 1) Ciudad Real, 2) de los Llanos, 3) San Andrés, 3) Huistan, 5) Simojovel, 6) Yajalón, 7) Tuxtla, 8) Tonalá, 9) Ixtacomitan, 10) Palenque y 11) el Partido del Soconusco. Los de mayor importancia eran Ciudad Real, Tuxtla y Soconusco; los nombramientos eran asignados desde España.

58. *Moscoso, P. 1973. Independencia y Federación de la Provincia Chiapaneca. Bosquejo Histórico. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.*

Ilustración 8. Mapa de la Capitanía General de Guatemala en 1821



En 1837, mediante decreto, se divide el territorio chiapaneco en cinco distritos: Centro (San Cristóbal), Sur (Comitán), Norte (Chilón), Oeste (Tuxtla), y Noroeste (Chapultenánigo). Cada uno de estos distritos, a su vez se dividía en cabeceras y sus respectivos partidos,⁵⁹ como lo muestra la tabla 3.

59. *Robles, Enrique, 2005. Constitución Política de Chiapas Comentada. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas.*

Tabla 3. El territorio Chiapaneco de 1837-1841

Clave	Distritos	Cabecera	Partidos
1	Distrito del Centro	San Cristóbal	Centro, Huixtan, San Andrés
2	Distrito del Sur	Comitán	Comitán, San Bartolomé y Ocosingo
3	Distrito del Norte	Villa de Chilón	Chilón, Palenque y Simojovel
4	Distrito del Oeste	Tuxtla	Tuxtla y Tonalá
5	Distrito Noroeste	Villa de Chapultenango	Istacomitan y el de Zoques

Fuente: Elaboración propia con base en información de Robles, Enrique. (2003). *Constitución Política de Chiapas Comentada*. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas. Castro A. José Luis. (1984). *Cronología Histórica del H. Congreso del Estado de Chiapas (1824-1984)*. H. Congreso del Estado LV Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Nota: Se respetó la ortografía de los municipios Huixtan, San Andrés e Ixtacomitán, tal cual se encuentra en las fuentes citadas.

Otra modificación vendría en 1849, cuando la VI Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Chiapas (1849-1851) dividió el territorio chiapaneco en siete departamentos, cuyas cabeceras serían: San Cristóbal de Las Casas, Comitán, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Pichucalco, Villa del Palenque y Villa de Chiapa,⁶⁰ la división se aprecia en la tabla 4.

Tabla 4. Territorio chiapaneco de 1849-1851

Clave	Departamentos	Cabeceras	Partidos
1	San Cristóbal Las Casas	San Cristóbal Las Casas	San Cristóbal, Villa de Chilón y Simojovel
2	Comitán	Comitán	Ciudad de Comitán, Villa de San Bartolomé,
3	Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla	Ciudad de Tuxtla, Villa de Tonalá
4	Tapachula	Tapachula	Ciudad de Tapachula
5	Pichucalco	Pichucalco	Pueblo Nuevo Pichucalco
6	Villa del Palenque	Villa del Palenque	Villa del Palenque
7	Villa de Chiapa	Villa de Chiapa	Villa de Chiapa

Fuente: Elaboración propia con base en información de Robles, Enrique. (2003). *Constitución Política de Chiapas Comentada*. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México, Gobierno del Estado de Chiapas. Castro A. José Luis. (1984). *Cronología Histórica del H. Congreso del Estado de Chiapas (1824-1984)*. H. Congreso del Estado LV Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

La cabecera de San Cristóbal quedó integrada por los partidos de la ciudad de San Cristóbal, Villa de Chilón y Simojovel, la Cabecera de Comitán por la ciudad de Comitán y Villa de San Bartolomé, Tuxtla por la ciudad de Tuxtla y Villa de Tonalá, Tapachula por el partido de Tapachula, Pichucalco por el partido de Pueblo Nuevo Pichucalco, Villa del Palenque por él mismo y Villa de Chiapa por él mismo. Quedando dividido por siete departamentos y once partidos.

En 1858, se creó el departamento de Chilón. Con los partidos de Chilón y Simojovel, aumentó a ocho el número de departamentos. En 1871 se crea el Departamento de Tonalá, en 1876 el de La Libertad, integrado por las municipalidades: San Bartolomé, Totolapa, La Concordia, Soyatitán, Aguacatenango y el Valle de Cuxtepeques.

En 1882 se crea el departamento de El Progreso, con los municipios de Copainalá, Chicoasén, Tecpatán, Quechula, Magdalenas, Ocoatepec, Coapilla, Tapalapa, Pantepec, San Bartolomé, Solistahuacán, Tapilula e Ixhuatán. En ese mismo año Chiapas quedó dividido en doce departamentos: San Cristóbal, Comitán, La Libertad, Chiapa, Tuxtla, Tonalá, Soconusco, Pichucalco, El Progreso, Simojovel, Chilón y Palenque, en los que se encontraban distribuidos 124 municipalidades como lo muestra la tabla 5.

Tabla 5. El territorio de Chiapas y sus Departamentos en 1882

Clave	Departamentos	Cabeceras	Municipalidades
1	San Cristóbal Las Casas	San Cristóbal Las Casas	Villa de Teopisca, Chamula, Tenejapa, Zinacatlán, San Pedro Chenalhó, San Andres, San Miguel Mitontic, Huistán, Santa María Magdalena, Amatenango, San Felipe, Santiago, Oxchuc, Santa Marta, San Lucas, Reforma.
2	Comitán	Comitán	Ciudad de Comitán, Zapaluta, Chicomuselo, Pinola, Socoltenango, La Independencia, Las Margaritas, Cantón de la Frontera y Rancherías de San Isidro Siltepec
3	La Libertad	San Bartolomé	La Concordia, Aguacatenango, Zoyatitán, Totolapa y Custepequez
4	Chiapa	Chiapa	Villa de Acala, Chiapilla, Istapa, Soyalo, San Gabriel, Osumacinta, Trinidad de la Ley, Catarina la Grande y Suchiapa.
5	Tuxtla	Tuxtla	Zintalapa, Jiquipilas, Ocozocoautla y San Fernando.
6	Tonalá	Tonalá	Rosario, Pijjiapan, Mapastepec, Esquipulas Hidalgo.

Historia de la administración pública en Chiapas

Clave	Departamentos	Cabeceras	Municipalidades
7	Soconusco	Tapachula	Tapachula, Tuxtla Chico, Cacahoatán, Ayutla, Metapa, Pueblo Nuevo, Escuintla, Acapetahua, Tusanán, San Felipe Tizapa, Acacoyahua, Huehuetán, Huistla, Unión Juárez y Mazatán.
8	Simojovel	Simojovel	Jitotol de Zaragoza, Amatan, San Juan, Plátanos, Moyos, Sabanilla, Santa Catarina Pantelhó, San Pablo Chalchiguitán, Pueblo Nuevo Solistaguacan, Sta. Catarina Huitiupán, San Pedro Huitiupán y Asunción Huitiupán.
9	Pichucalco	Pichucalco	Istacomitán, Tectupan, Chapultenango, Nicapa, Ostuacán, Istapangajoya, Sayula, Solusuchiapa, Sunuapa y Pueblo Juárez
10	Progreso	Progreso	Copainalá, Chicoasen, Tecpatán, Quecula, Magdalenas, Ocoatepec, Coapilla, Tapalapa, Pantepec, San Bartolomé Solistaguacan, Tapilula e Isguatán.
11	Chilón	Villa de Ocosingo	Chilón, Yajalón, Bachajón, San Juan Cancuc, San Martín, Tenango, Guaquitepec, Zitalcá, Sibacá, San Pedro Chanal y San Carlos.
12	Palenque	Catazajá	Palenque, Tila, Tumbala, Petalsingo, San Pedro Sabana, Salto de Agua, La Libertad e Hidalgo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Robles, Enrique. (2003). Constitución Política de Chiapas Comentada. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas. Castro A. José Luis. (1984). Cronología Histórica del H. Congreso del Estado de Chiapas (1824-1984). H. Congreso del Estado IV Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

En 1883, el territorio chiapaneco se dividió en trece departamentos; algunos nombres cambiaron, como se aprecia en el siguiente mapa:

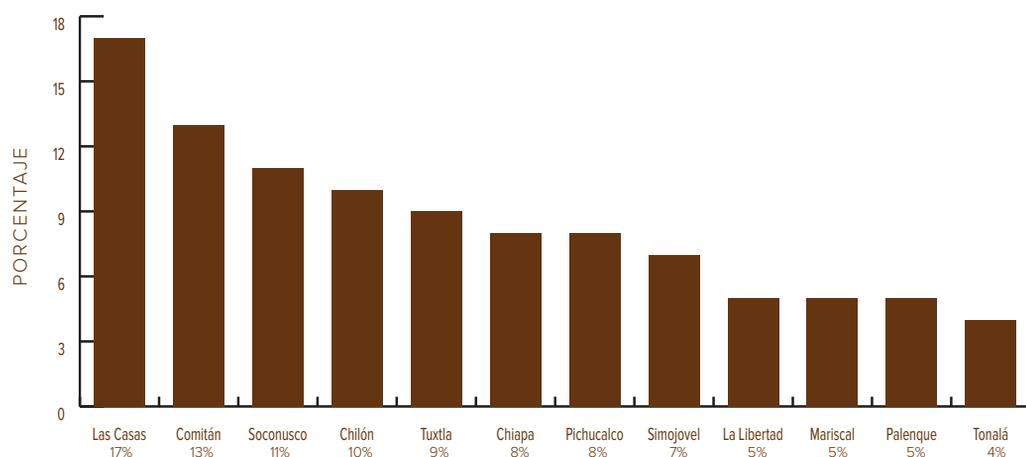
Ilustración 9. Mapa del estado de Chiapas en 1883-1909



Ilustración 9. Mapa del estado de Chiapas en 1883-1909.

Hasta 1909 el estado tenía 124 municipalidades. A principios del siglo xx la población de Chiapas iba en aumento, los Departamentos que concentraban el mayor porcentaje de población eran: Las Casas, Comitán, Soconusco, Chilón y Tuxtla, seguidos de Chiapa, Pichucalco, Simojovel, la Libertad, Mariscal, Palenque y Tonalá, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Población de Chiapas por Departamentos en 1900



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

La concentración de la población en San Cristóbal, puede explicarse porque era la capital del estado y sede de los poderes desde la época colonial; de igual manera, el departamento de Comitán estaba identificado como territorio receptor de migrantes; por su parte, el departamento de El Soconusco, debido a su dinámica económica era un territorio atractivo para los inversionistas y para quienes necesitaban trabajo.

Cada departamento era controlado por un jefe político que era nombrado directamente por el gobernador del estado y avalado por el Presidente de la República. Estas jefaturas políticas desaparecieron en 1915 con el triunfo de la revolución.

ASPECTOS POLÍTICOS

Política interna

Al llegar al poder el general Porfirio Díaz, en 1877, la situación del país era inestable, existían rivalidades políticas entre liberales y conservadores así como la formación de nuevos grupos con nuevas ideas. Algunos de estos desde el principio se pronunciaban en contra del gobierno de Díaz; se sucedieron rebeliones campesinas y levantamientos indígenas, que el gobierno reprimió para pacificar al país. Los planes eran establecer el orden a costa de lo que fuera. Su gobierno se basaba en las ideas del orden y el progreso. Su lema era “poca política y mucha administración”.

Una de las medidas utilizadas por Porfirio Díaz fue la política de “pan o palo”: el “pan” otorgamiento de concesiones de índole económica, el “palo” eran medidas represivas en contra de quienes se atrevieran a desobedecer. Los que recibían “pan” recibían de Díaz el beneficio de su amistad, como fue el caso de Chiapas, con el ascenso de Emilio Rabasa, en 1891.

El fortalecimiento del caciquismo en Chiapas favoreció a pocos individuos, que satisficieron sus ambiciones de riqueza y poder político gracias a su lealtad. Entre ellos sobresalen Julián Grajales, Sebastián Escobar, José Pantaleón Domínguez y Miguel Utrilla.⁶¹

Entre los conflictos presentados durante el porfiriato y el rabasismo están: el cambio de poderes de San Cristóbal a Tuxtla en 1892, que provocaría mucho descontento entre los san-cristobalences. Cuando Emilio Rabasa criticaba las deudas de servidumbre, en realidad quería debilitar a los grupos políticos y sociales establecidos en San Cristóbal, que él consideraba un obstáculo para dinamizar la economía, fortalecer su autoridad y poner en marcha un plan de reformas. El traslado de los poderes a Tuxtla significó la decadencia económica de los Altos, y el crecimiento de la meseta y los valles centrales.

61. *Ruiz Abreu, Carlos E, 1994. Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Tomo I. LVIII Legislatura Constitucional. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez.*

Las instituciones

Esta época fue prolífica en creación de instituciones educativas. En 1890 se creó la Normal para Profesoras; al decretarse la obligatoriedad de la instrucción primaria se fundaron la Secretaría de Educación Pública y la Dirección General de Instrucción Primaria. Otra nueva Secretaría fue la de Instrucción Pública y Bellas Artes, bajo la conducción de Justo Sierra.

Otra institución de gran relevancia fue el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INGE),⁶² creado en 1833 bajo las propuestas de Valentín Gómez Farías y del ministro de Relaciones Exteriores y Exteriores. En 1882 se promulgó la ley que creó la Dirección General de Estadística, buscando la independencia de los datos estadísticos de la nación. El periodo de 1883 a 1910 fue crucial, se levantaron tres censos (1895, 1900, 1910), todos bajo la dirección de Antonio Peñafiel. En 1883, INEGI establece que “todos los gobiernos de los estados, los territorios y el Distrito Federal”, concentrarían los datos de nacimientos, matrimonios, defunciones, población, territorio, y demás para contabilizar los registros de la nación.

Entre las instituciones más relevantes creadas durante el porfiriato se encuentra el Banco de Emisión de Chiapas, en 1902, que tenía la finalidad de impulsar la creación de una vía férrea en el estado, necesaria para el proceso de modernidad de la administración federal.⁶³ La creación de este banco local era una necesidad exigida para la inserción de Chiapas a los mercados internacionales.

En 1902 aparece el Colegio de Niñas, con un grupo de monjas traídas de Francia. En 1908 se funda el pueblo de Terán y el municipio del mismo nombre; posteriormente se inauguró la biblioteca pública del Estado en 1910.⁶⁴

Partidos políticos

La política de conciliación que implantó Porfirio Díaz con los diferentes grupos opositores tuvo como uno de sus objetivos a la Iglesia.⁶⁵ El partido conservador mexicano, después de las Leyes de Reforma de 1874, con lo dispuesto en el artículo

62. INEGI, 2010. *125 años de la Dirección General de Estadística (1882-2007)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

63. Salinas Sánchez J. M. 2015. *El Banco de Emisión de Chiapas, 1902-1908. Una experiencia singular a finales del porfiriato*. v.7. n.14., diciembre de 2012-mayo 2015. ISSN 1870-4115. pp. 204-237. *Revista Pueblos y fronteras digital*.

64. *Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Chiapas (10 de julio del 2014)*. INAFED 2010. Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. SEGOB Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM07chiapas/municipios/07101a.html>

65. René de la Torre, Martha Eugenia García Ugarte, Juan Manuel Ramírez Sáinz (Coomp), 2005. *Los Rostros del Conservadurismo Mexicano*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.

1 sobre la separación de la Iglesia del Estado, fue perdiendo fuerza. Algunas figuras como Cuevas, García Aguirre, Arango y Escandón figuraban entre los candidatos a puestos federales o estatales. Al llegar Porfirio Díaz al poder se apoyó en este grupo conservador para integrar su equipo.

Partido Conservador Mexicano. Relacionado con la Iglesia y con el conservadurismo francés y español; inspirado en el catolicismo romano, procurando los principios de la Revolución Francesa opuestas al liberalismo. El conservadurismo defendía las ideas morales a través de la Iglesia.⁶⁶ Entre 1867 y 1877, la sociedad católica intentaba preservar y recuperar su espacio de poder.

Partido Liberal Mexicano. Surgió en 1892, de una convocatoria del Comité Directivo de la Unión Liberal porfirista con el fin de organizarse en una agrupación bajo el nombre de Unión Liberal. Era el auge de los clubes liberales representados por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, quienes dieron origen al partido con el lema "Reforma, Libertad y Justicia".⁶⁷ En su programa, el Partido Liberal reafirmaba la lucha contra el despotismo y la dictadura sobre el pueblo mexicano. Era un movimiento de la clase trabajadora que prometía, una vez obtenido el triunfo, devolver las tierras robadas del pueblo, a sus legítimos dueños; en 1909 y 1910 los hermanos Flores Magón cambiaron el lema a "Tierra y libertad".⁶⁸ Dos meses después de su creación, en 1892, aparece el grupo político porfirista Unión Liberal.⁶⁶

Partido Científico. En 1892 un grupo porfirista llamado Unión Liberal, formado por políticos intelectuales y hombres de negocios para contrarrestar a la oposición; el grupo empezó a ser conocido como "los científicos", quienes prepararon la tercera reelección.⁷⁰ Su programa postulaba un sistema de gobierno democrático. El grupo de los científicos en Chiapas estaba integrado por jóvenes intelectuales, hijos de extranjeros recién venidos a suelo chiapaneco y respaldados por el presidente Díaz. Entre ellos se encontraban Emilio Rabasa, Francisco León y Ramón Rabasa.⁷¹

Partido Democrático de México. Surge en 1909, casi al final de la dictadura. La idea de este partido era derrocar al régimen

66. Cfr. René de la Torre, *Martha Eugenia et al.* 2005.

67. Cue Canovas, Agustín, 1997. *Historia mexicana*. 2da Edición. México. Editorial Trillas. ISBN 968-24-0010-4.

68. Cue Canovas, Agustín, 1997. *Historia mexicana*, 2da Edición. México. Editorial Trillas: p. 288.

69. *Memorias de México*. (05 de junio de 2014). 1892 Convocatoria al Partido Liberal Mexicano (Porfirista). 2014, de Convocatoria al Partido Liberal Mexicano Porfirista, Febrero 21 de 1892 Sitio web: *Memorias de México* Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/>

70. Delgado de Cantú G. 2004. *Historia de México*. Legado histórico y pasado reciente. El régimen de Porfirio Díaz (1876-1910) (capítulo 5) México: Pearson Educación de México.

71. Cfr. Delgado de Cantú, Gloria, 2004.

porfirista con interés en continuar con una situación centralista. Entre sus fundadores y miembros están: Francisco I. Madero, Emilio Vázquez Gómez, Toribio Esquivel, José Vasconcelos y Luis Cabrera. Este partido exigía la reforma electoral y luchaba por la libertad de pensamiento y el respecto a la libertad; promovía la educación pública, la creación del ministerio de Agricultura apoyada en la libertad agraria y el crédito interior, así como la expedición de leyes sobre seguridad y prevención de accidentes de trabajo.

En Chiapas, el partido liberal fue el más influyente, los caudillos liberales dominaron el territorio desde 1864, apoyados por el gobierno central.⁷² Sus gobernadores tuvieron periodos cortos, en su mayoría interinos (Cfr. tabla de gobernadores) debido a la inestabilidad política, económica y social del estado.

72. *Thomas B. 1990.Op. cit. pp. 46-47.*

Política exterior

Al comienzo de su gobierno el presidente Díaz enfrentó serios problemas, entre ellos, que México había roto relaciones con países como Francia, España e Inglaterra y con las naciones que habían reconocido al imperio de Maximiliano.

Durante el porfiriato México estableció relaciones políticas con casi todos los países del mundo; alcanzó prestigio internacional, lo que le permitió atraer a las inversiones extranjeras. Una de las más importantes inversiones fue para construir la red ferroviaria.

Al finalizar el último periodo del porfiriato, entre 1904 y 1910, las relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica no eran buenas; el país había intentado disminuir la influencia del capital estadounidense invitando a países como Japón y Alemania a invertir en México; esto disgustó a los vecinos del Norte. Otro problema importante fue el conflicto por el asilo que México brindó al presidente de Nicaragua José Santos Zelaya. A pesar de estos problemas, en 1909 se celebró en México un encuentro entre ambas presidencias para buscar acuerdos y continuar las relaciones bilaterales.⁷³

73. *Delgado de Cantú, G. 2004. Op. cit. pp. 213, 250, 252.*

En 1880 empiezan las negociaciones para construir el Sistema Nacional Ferroviario, se reanudaron las relaciones oficiales con

Bélgica, Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña, que comenzaron a invertir en México.

Otro aspecto importante en la política exterior fue la inmigración de extranjeros. Díaz se propuso atraer europeos, chinos y japoneses; también tuvo un proyecto para repatriar a mexicanos de los Estados Unidos. Otro tipo de inmigración observada fue de trabajadores contratados para construir los ferrocarriles, muchos de ellos japoneses, que arribaron a la costa de Chiapas.⁷⁴

La década de 1880 se caracterizó por una importante entrada de compañías extranjeras a Chiapas, entre ellas las deslindadoras, como la de Luis Hüller y Cía. y Mexican Land and Colonization Company, que en el ámbito nacional tenían fama de monopolizadoras de tierras baldías y acaparadoras de tierras comunales indígenas, que finalmente fue lo que hicieron en Chiapas.⁷⁵

Una de las regiones de Chiapas ocupada por inmigrantes guatemaltecos entre 1906 y 1907, fue Motozintla, que se integró al estado en 1882 como parte de los acuerdos sobre límites entre México y Guatemala, que obligaban a México a respetar las posesiones establecidas y ceder los terrenos, como parte de las zonas deslindadas en 1886 a la compañía deslindadora Hüller y Cía. y Mexican Land and Colonization Company.

CRECIMIENTO ECONÓMICO, INVERSIÓN EXTRAJERA Y EVOLUCIÓN DE LAS HACIENDAS

En 1891-1892 el gobierno de Díaz vio amenazada la paz por una crisis financiera 1891; consecuencia de la pérdida de cosechas por sequía y la depreciación de la plata en los mercados mundiales, esto ocasionó la devaluación del peso mexicano y su depreciación. En 1870, el dólar y el peso estaban casi a la par, para 1890, el intercambio era de 51 centavos de dólar por cada peso. Se expide entonces la Ley General de Instituciones de Crédito buscando reorganizar los bancos; en 1884 se habían fusionado el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil para formar el Banco Nacional de México (BANAMEX). Esto no resolvió la situación bancaria, y la falta de liquidez se presentó en todos los bancos.

74. Cortés, Enrique, 1980. *Relaciones entre México y Japón durante el porfiriato, Secretaría de Relaciones Exteriores. México.*

75. Justus Fenner, 2007. *Pérdida o permanencia: El acaparamiento de las tierras colectivas en Chiapas durante el Porfiriato. Un acercamiento a la problemática desde los expedientes del Juzgado de Distrito (1876-1910).* PROLMSE-IIA-UNAME. *Revista Pueblos y Fronteras Digital* No. 5. *Tierra y población en Chiapas.*

Para 1887 se comienza a ver una marcada mejoría en el comercio, con lo que se restableció la confianza del extranjero hacia México. En su tercer mandato, Porfirio Díaz había logrado además del crédito externo, la confianza de la opinión pública. El control de la prensa, a través del sometimiento y represión de los periodistas fue su estrategia.

Otro periodo de inestabilidad, particularmente entre los inversionistas, fue generado por la crisis de los Estados Unidos en 1901, que repercutió en una nueva depreciación de la plata y otra devaluación del peso mexicano. En 1905, el gobierno porfirista llevó a cabo una reforma monetaria, provocando el descontento de la población; se sumaron los conflictos sociales y rebeliones de grupos contra el régimen, amenazando la estabilidad del gobierno.

Estos acontecimientos repercutieron en todo el país; en Chiapas ya se venían acumulando conflictos y descontento que fueron adquiriendo fuerza conforme el porfiriato se debilitaba.

La época porfirista en Chiapas se reflejó en la economía, no solo por la explotación de productos agrícolas como el café; también en otros sectores de la producción como la industria, la minería, los servicios y los medios de transporte.

En el sector agropecuario, además del cultivo del café en el Soconusco desde 1880 (producto que se convirtió en la rama de inversión por excelencia) también se desarrolló la explotación de hule, madera, caña de azúcar y la ganadería en otras regiones.

La inversión extranjera y concesiones de tierras

El capital extranjero de ingleses y franceses se concentraba en México, de manera predominante, en actividades agroexportadoras como la minería, agricultura, y en las comunicaciones; los ferrocarriles empezaban a ser un factor de atracción de capital y de interés político. Como menciona Thomas Benjamin (1980), en sus escritos “es el rumbo de un nuevo comienzo”.⁷⁶

Chiapas fue un punto de atracción para invertir capital y generar utilidades en la década de 1870. La economía que había estado en decadencia desde 1778, cuando se abolió el repartimiento, y en 1790 las intendencias,⁷⁷ se venía recuperando en

76. *Thomas, B. 1990. Op. cit. p. 55.*

77. *Thomas, B. 1990. Op. cit. p. 57.*

78. “La exportación de este producto significaba el ingreso al estado de millones de pesos cada año, contribuyendo así de manera significativa al incremento de la inversión agrícola y del comercio exterior” Thomas, B. 1990. *Op. cit.* 58.

79. *Memorias de México. (05 de junio del 2014). 1885 Ley sobre terrenos baldíos, mandando deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos Diciembre 15 de 1885) Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapolitica-demexico.org/Textos/5RepDictadura/1885LTB.html>*

80. Thomas B. 1980. *El trabajo en las monterías de Chiapas y Tabasco 1870 – 1846, Central Michigan University, en, Revista Historia Mexicana, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, volumen 30, número 4, abril-junio, 1981.*

la producción de café, cacao, caña de azúcar y algodón, principalmente. Como en casi todo el país, la producción y las relaciones capitalistas en el campo, se ampliaron durante el porfiriato, más marcadamente en la última década del siglo XIX.

Desde la época colonial, las tierras más fértiles en Chiapas estaban ocupadas por la Iglesia y los terratenientes; con la entrada del capitalismo, las tierras más fértiles pasaron en manos de los hacendados, en su mayoría inversionistas extranjeros. La producción agropecuaria, principalmente el café, se incrementó por las inversiones extranjeras, particularmente alemanas, que aprovecharon las grandes facilidades brindadas por el régimen porfirista.

Con el propósito de promover la agricultura y favorecer el comercio exterior, el gobierno de Díaz promulgó leyes para bajar los precios de las tierras con gran potencial productivo.⁷⁸ En 1883, la Ley de terrenos baldíos, manda a deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional para el establecimiento de colonos. Con esta ley favoreció a los extranjeros con residencia en México.⁷⁹ Los inversionistas se vieron beneficiados, puesto que la Ley levantaba toda clase de restricción para adquirir tierras, las que pagaron a cinco centavos por hectárea, las de primera calidad; a tres centavos las de segunda y a dos centavos las de tercera.⁸⁰

De esta manera, entre 1867 y 1910, al amparo de esa Ley, en Chiapas el gobierno federal otorgó 1489 títulos de superficie de terrenos, mismos que avalaban a 316 300 hectáreas, que fueron vendidas y adquiridas en su mayoría por extranjeros. Esto puede apreciarse mejor en la tabla 6.

Tabla 6. Títulos otorgados, superficie y valor de tierras enajenadas en Chiapas, en el periodo 1867-1910

Número de títulos	1489
Superficie total por hectárea	316 300
Valor en pesos	1388 938

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

En 1895, el número de extranjeros residentes en todo el país, era de 48 521, de los cuales 12 615 residían en Chiapas; para 1910 la población extranjera en el país había aumentado a 116 527, siendo residentes de Chiapas 22 120. Si bien la proporción porcentual entre el número de extranjeros en el estado disminuyó contra el nacional, es solo en términos absolutos ya que en un plazo de 15 años el número de extranjeros en la entidad casi se duplicó, como se observa en la tabla 7.

Tabla 7. Extranjeros residentes en Chiapas entre 1895-1910

Año	Nacional	Chiapas	%
1895	48 521	12 441	26%
1900	57 497	5 677	10%
1910	116 527	22 120	19%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfirato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

La población de Chiapas se incrementó con la llegada de extranjeros. En 1877 era de 208 215 habitantes, misma que aumentó a 433 000 habitantes en 1910. La tabla 8 muestra el crecimiento poblacional del periodo correspondiente al porfirato:

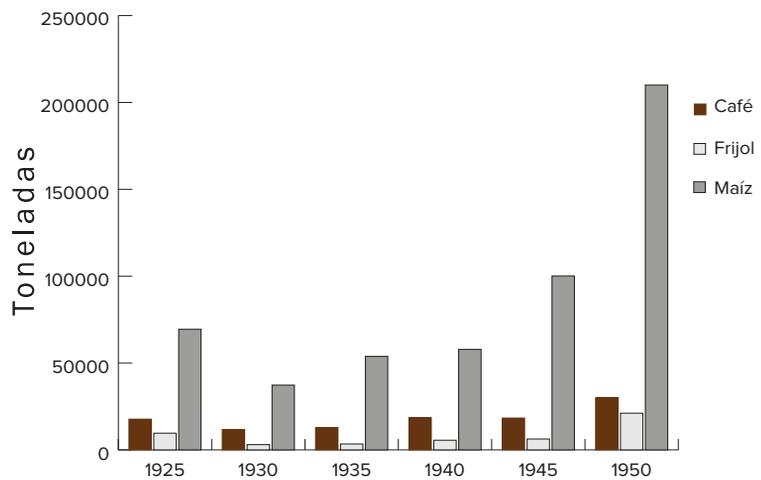
Tabla 8. Distribución de la Población en Chiapas entre 1877-1910

Año	Población	%
1877	208 215	6.26
1882	244 291	7.34
1885	257 719	7.74
1893	304 882	9.16
1895	319 599	9.60
1900	360 799	10.84
1903	397 910	11.95
1905	382 630	11.49
1907	413 805	12.43
1910	438 843	13.18

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfirato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

En 1877, la población en el estado de Chiapas era de 208 215 habitantes, que representaba 6% de la población total del periodo, para 1895, año en que llegaron extranjeros motivados por el gobierno de Porfirio Díaz, la población se incrementó en 10%, pasando a 319 599; para 1903, el incremento poblacional era de 12% y para finales del porfiriato, de 13%, llegando a una población de 438 843 en 1910. En la gráfica 2 se puede apreciar más claramente el incremento de la población del periodo.

Gráfica 2. Porcentaje de la población de Chiapas entre 1877 y 1910

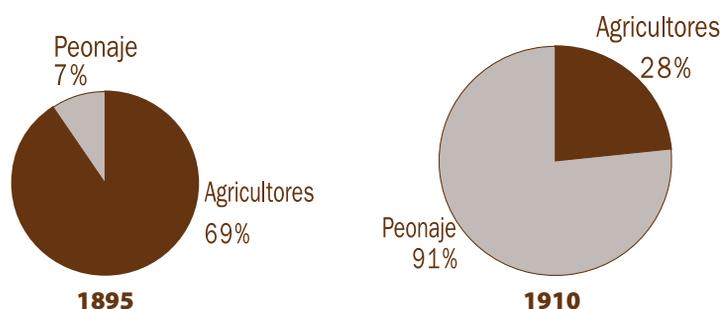


Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

La inmigración extranjera en Chiapas, también ayudó a marcar diferencias sociales y económicas entre las regiones. El avance económico favoreció a unos pocos, entre ellos a los extranjeros. Las desigualdades entre ricos y pobres así como las diferencias sociales se agudizaron. La concentración de riqueza y tierras y las oportunidades del progreso también fueron desiguales en el país. La población ocupada en la agricultura era de 69% en 1895, en ese tiempo eran pocos los peones porque a partir del acaparamiento de tierras por hacendados y la pérdida de tierras, se convirtieron en peones mal pagados y explotados. Para 1910 el peonaje había aumentado en más de

90% y la población agricultora disminuyó notablemente como se muestra en la gráfica 3.

Gráfica 3. Población ocupada como agricultor y peón en Chiapas entre 1895 y 1910



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

Según Spencer⁸¹ las regiones de Chiapas donde se encontraban las mejores tierras eran el Valle del Río Grijalva en el Centro, Pichucalco en el Norte, Palenque en el Noroeste y el Soconusco en el Sur, esta última superaba por mucho a las demás regiones, por ello fue la que atrajo mayor capital extranjero, la más productiva y la de mayor demanda de fuerza de trabajo. Las regiones Mariscal, La Libertad, Comitán y Las Casas, con mayor población indígena, eran las de mayor expulsión de fuerza de trabajo, que era trasladada al Soconusco.

La región del Soconusco llegó a convertirse en una de las más importantes en la producción de café en todo el país, por su alto nivel de fertilidad que propiciaba el alto rendimiento de los cultivos del café. Fue de las más atractivas para las inversiones extranjeras hasta la primera guerra mundial en 1914, en que empezó a decaer.⁸²

Durante el porfiriato el Soconusco acaparó más de 4 millones de pesos, más el 50% de los casi 10 millones de capital extranjero provenientes de varias naciones, mayoritariamente alemán, norteamericano, español, inglés y francés. La siguiente tabla presenta las cifras comparativas con otras regiones de Chiapas.

81. Spencer, Daniela, 1988. *El Partido Socialista Chiapaneco. Rescate y reconstrucción de su historia*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, México.

82. Boris Marañón y Dania López (Sin fecha) *Trabajo Forzoso en México. La experiencia del peonaje en Chiapas durante el siglo XIX y XX. GT. 18. Reestructuración productiva, trabajo y dominación social*.

Tabla 9. Capital extranjero invertido en Chiapas por origen y destino, 1877-1910 (pesos mexicanos)

Clave	Departamentos	Norteamericano	Español	Alemán	Inglés	Francés	Total
1	Soconusco	1227120.00	930130	1373115	464814	335175	4330354
2	Palenque	1614285.00	36270	229660			1880215
3	Chilón	11050.00	792440	184893			988383
4	Tonalá	545027	361740				906767
5	Tuxtla	25408	128418		400000	1100	554926
6	Pichucalco	11600	132820			20000	164420
7	Simojovel		79075	19850		19200	118125
8	Chiapa		16036				16036
9	Mariscal		33200		5200		38400
10	Mezcalapa	9810				17460	27270
11	Las Casas		5010		650		5660
12	La Libertad		200				200
13	Comitán						
Total							9030756

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

Los Departamentos de Palenque, Chilón y Tonalá fueron también zonas de captación de inversiones por parte de estadounidenses, españoles y alemanes; los Departamentos de Tuxtla y Pichucalco de capitales norteamericanos, españoles, ingleses y franceses. Las regiones con menor inversión extranjera fueron Chiapa, Mariscal, Mezcalapa, Las Casas, La Libertad y Comitán.

Las haciendas en Chiapas

Como parte de los acuerdos entre el gobierno central y el chiapaneco, están las reformas fiscal y administrativa, que contemplaban medidas para incrementar la mano de obra en el sector exportador, pero no contemplaban abolir la servidumbre que existía en 1880.⁸³

Al inicio del periodo porfirista, en 1877, en Chiapas existían 98 haciendas que representaban 6% del total entre ranchos y haciendas; en 1900, el número de haciendas aumentó a 518, y para 1910, su número había aumentado a 1076.

83. Cfr. Boris Marañón y Dania López. *Trabajo Forzoso en México. La experiencia del peonaje en Chiapas durante el siglo XIX y XX. GT. 18. Reestructuración productiva, trabajo y dominación Social.*

En tan solo 10 años el número de haciendas se duplicó, y al finalizar el porfiriato había crecido 64%. Junto al incremento de haciendas aumentó el maltrato y explotación de los trabajadores agrícolas y peones. La producción y exportación de café era como el oro,⁸⁴ atrayendo más inversionistas y aumentando el número y extensión de las plantaciones. De la misma manera, el peonaje aumentó de 21 632 en 1895 (23% de la población de Chiapas), a 99 747 peones en 1910; cuatro veces más en 10 años, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 10. Población ocupada en agricultura por posición de trabajo, 1895-1920

Año	Peones en el trabajo agrícola	Total de población en Chiapas
1895	21632	319599
1900	19994	360799
1910	99747	438843
Total	141373	1119241

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estadísticas sociales del porfiriato 1877-1910. Publicados por la Secretaría de Economía. Dirección General de Estadística, México. 1956.

Thomas Benjamin en sus escritos sobre las monterías de Chiapas y Tabasco⁸⁵ describe que entre 1903 y 1907 los abusos eran encubiertos por gente del Estado; señala que en ese tiempo también se daba el enganchamiento de trabajadores para trabajar en las monterías, que algunos de los jefes políticos, como Onofre Ramos (1902-1903), ordenó no obligar a los indios a trabajar por salarios bajos y en contra de su voluntad, sin embargo, el enganchamiento de personas era más fuerte.

Benjamin define esto como “comercio de carne humana”, haciendo referencia a los trabajadores que se reclutaban para recoger las enormes cosechas de café en el Soconusco y que eran llevados principalmente de los Altos de Chiapas.

84. Spencer, Daniela (15 de abril del 2014). *Economía cafetalera en Chiapas y los finqueros alemanes (1890-1950)*. 2014, de CIESAS. Sitio web: <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/diccionario/Diccionario%20CIESAS/TEMAS%20PDF/Spencer%2056a.pdf>.

85. Benjamin, 1980. “El trabajo en las monterías de Chiapas y Tabasco 1870-1946”, en *Revista Historia Mexicana, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, volumen 30, número 4, abril-junio, 1981. p. 517.*



Ilustración 10. El peonaje fue una importante fuerza de trabajo que propició del desarrollo de Chiapas; generalmente eran indígenas, mal pagados y sujetos de maltrato.

Industria y minería

En el caso de la industria, para 1890 existían en México fábricas de textiles, papelería, calzado, azúcar, piloncillo, destilerías, cervecerías, cigarros, etcétera, mismas que fueron sostenidas por capital extranjero. Se habla también de la existencia de pequeñas industrias manufactureras de productos tradicionales para el mercado interno, pero débiles y desorganizadas.⁸⁶

Por otro lado, la minería en México destacaba como un sector importante, era país productor de plata y de metales como el cobre, zinc, hierro, carbón, grafito y de petróleo. El desarrollo minero fue impulsado principalmente por inversionistas extranjeros, favorecidos por la política del gobierno de Porfirio Díaz, a través de la Ley para la explotación del recurso minero, que otorgaba facilidades, tanto a mexicanos como a extranjeros, entre los que los capitales ingleses, norteamericano y franceses eran los más significativos. La explotación de plata tuvo su decadencia debido a las fluctuaciones del mercado externo y la depreciación que sufrió en 1909.

En 1901 se expide la Ley del Petróleo, que concedía permisos para explotaciones en el subsuelo de terrenos baldíos, lagos y lagunas, con el objeto de descubrir fuentes o depósitos de petróleo, a cinco centavos por hectárea.⁸⁷

86. Delgado de Cantú G. 2004. *Op. cit.* p. 242.

87. *Memorias de México.* (05 de junio del 2014). *Ley del Petróleo. Porfirio Díaz. 24 de diciembre de 1901, de Memorias de México:* <http://www.memoriapolitica demexico.org/Textos/5RepDictadura/1901LDP.html>

INFRAESTRUCTURA Y COMUNICACIONES

El desarrollo de las comunicaciones como vías ferroviarias y marítimas se dio en la década de 1880, como primer avance tecnológico y modernizador. El gobierno introdujo energía eléctrica, redes de telégrafos y teléfonos, se construyeron carreteras y ferrocarriles para comunicar al país. Desde la República Restaurada existía la convicción de que la única forma de romper con la pobreza era a través de la introducción del sistema de ferrocarriles.⁸⁸

Durante el periodo 1884 a 1898 se tendieron 6350 kilómetros de vías férreas. Entre 1889 y 1910⁸⁹ la expansión de la red llegó a 19280 kilómetros, en ese periodo la construcción de vías férreas se focalizó hacia el norte, bajo el marco legal de la Ley General de Ferrocarriles y la Secretaría de Hacienda. En 1908⁹⁰ se formalizó un convenio entre el gobierno mexicano y las empresas extranjeras para consolidar una empresa ferrocarrilera en México con participación mayoritaria, la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México.

El proceso de construcción de ferrocarriles, como de otros medios de comunicación, dio paso al desarrollo comercial dentro y fuera del país. En alrededor de 30 años del gobierno de Porfirio Díaz se construyeron casi veinte mil kilómetros de vías férreas, mientras que en los siguientes ochenta solo siete mil.



Ilustración 11. Durante el porfirato el desarrollo del sistema ferroviario fue uno de los principales proyectos para impulsar la economía de México, que benefició también a Chiapas.

88. *Alvarez Simán, F. 1996. Op. cit. pp. 46-47.*

89. *Delgado de Cantu Gloria. 2004. Historia de México. Legado Histórico y pasado reciente. Pearson Educación, México, 2004. ISBN: 970-26-05023-7.*

90. *Cfr. Delgado de Cantú Gloria, 2004.*

La promoción para invertir y producir en Chiapas buscaba abrir su comunicación con el país y el mundo. El general Juan José Ramírez, gobernador del estado, decía que era urgente reemplazar los malos y escasos caminos de herradura por buenos caminos para atraer inversionistas y colonizadores. En 1889 se firma un contrato con la compañía estadounidense del Ferrocarril Mexicano del Pacífico para construir un tren que comunique a Tonalá con el Puerto de San Benito. En agosto de 1901, se otorga a la misma compañía una concesión para construir la vía férrea y unir a la región del Soconusco con el Istmo de Tehuantepec y los puertos de Salina Cruz y Puerto Madero (ilustración 11). También se recibe la autorización para construir una ramal de Tonalá a Chiapa de Corzo, pasando por Tuxtla Gutiérrez (Cfr. tabla 2).⁹¹

91. *Spencer Daniela, 1988. El Partido Socialista Chiapaneco. Rescate y reconstrucción de su historia. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ediciones de la Casa Chata, México.*

En 1902, el gobernador Rafael Pimentel firma un acuerdo con la compañía constructora del Ferrocarril Pan-Americano, para construir una línea férrea entre Puerto Arista y la estación de San Jerónimo, del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. Así mismo, en 1909 se celebró un contrato para la construcción y explotación de una línea del ferrocarril urbano en la ciudad de Tapachula.



Ilustración 12. Estación ferroviaria en la costa del estado de Chiapas, posterior al porfiriato.

En materia de caminos y carreteras, el coronel oaxaqueño Francisco León fomentó la construcción de caminos y una carretera para unir a los estados de Chiapas y Oaxaca; durante el gobierno de Ramón Rabasa se construyó el puente colgante

sobre el Río de Chiapa, en 1908, con el nombre de Porfirio Díaz, que permitió unir a Tuxtla Gutiérrez con Chiapa de Corzo y San Cristóbal de Las Casas. Con Emilio Rabasa se concluyó el camino de herradura Pichucalco-Bochil.

A principios del siglo **xxi**, se habían mejorado las comunicaciones en el interior del estado y con la capital mexicana. En esos años se iniciaron las construcciones de los caminos de Tuxtla a San Cristóbal y a Comitán; la del Puente Río Grande entre Tuxtla y Chiapa; se construyó el camino para unir Tuxtla con el ferrocarril del Soconusco en Arriaga. Este periodo significó para Chiapas un acercamiento con el resto del país y los principales puertos.

Energía eléctrica y telégrafo

En la ciudad de San Luis Potosí se inauguró el primer alumbrado eléctrico en 1877; en Sinaloa se estableció la primera planta de energía eléctrica. Es hasta 1881 que inicia el alumbrado público en la ciudad de México, dando servicio a sus principales calles; en el mismo año, Guadalajara y San Luis Potosí tuvieron instalaciones eléctricas. Para 1905, 80% de la energía eléctrica era generada por la empresa canadiense The Mexican Light and Power Company.

En Chiapas, a partir de 1900 se instalan las primeras líneas telefónicas y el alumbrado público en las principales ciudades como Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas y Comitán. Se tendieron líneas telefónicas entre Tapachula y el Puerto de San Benito; Tapachula y Tuxtla Chico; Tapachula y Mazapa; Pichucalco e Ixtacomitán.⁹² En 1899, se estableció en Tuxtla la oficina central e instalaron aparatos en la oficina del Gobernador Francisco León.

El telégrafo se introdujo a México en 1849, también con capital extranjero, la intención era tender una primera línea para comunicar a la capital con el puerto de Veracruz. Desde ahí, se extendió la red telegráfica a todas las ciudades del país, que durante el porfiriato alcanzó su mayor expansión. En 1878 el gobierno creó la Dirección General de Telégrafos y contrató a una empresa estadounidense, la Mexican Telegraph, para ten-

92. *Castañón Gamboa, F. 2009. Op. cit. p. 35.*

93. Ruiz Abreu, Carlos E. 1994. *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Tomo I. LVIII Legislatura Constitucional. Gobierno del Estado de Chiapas.*

94. Castañón, Gamboa, F. 2009. *Op. cit. pp. 51-55.*

der un cable submarino que permitiera la comunicación entre ambos países.⁹³

Entre 1875 y 1896 se establecieron los servicios telegráficos en Chiapas, quedando comunicadas varias de sus ciudades y con otros estados de país. El telégrafo se extendió a San Cristóbal en 1878 y a Comitán en 1881.⁹⁴

CONCLUSIONES

El porfiriato es una etapa histórica que comprendió de 1877 a 1910, fue una dictadura que duró 30 años, con grandes contrastes. En esta etapa México experimentó un gran crecimiento económico y una modernización, pero que tuvo un alto costo social, puesto que los beneficios llegaron a una minoría, las llamadas “altas clases sociales”.

La administración pública durante el periodo de Porfirio Díaz se orientó a conseguir grandes inversiones para dinamizar e impulsar la economía; también logró un largo periodo de estabilidad política (en parte soportado por la represión). La conducción de la Hacienda Pública fue estratégica, logró contar con los recursos suficientes para fomentar el crecimiento económico en el marco de un pensamiento positivista. La conjugación de poca política con mucha administración condujo a la aplicación de políticas centralistas y de mucho control, como se ha podido apreciar; fue el caso del estado de Chiapas. Se impuso el orden a costa de lo que fuera, lo que trajo consigo crisis económicas y descontento social que condujeron a la rebelión contra el régimen, desencadenando una revolución.

Entre los efectos del porfiriato en Chiapas, se observa que, por un lado, las inversiones crecieron y se dinamizó la economía; se modernizó y comunicó como nunca antes al territorio estatal, principalmente con la capital del país; pero por otro, se favoreció la explotación irracional de sus recursos. Por atraer inversiones de capital extranjero se permitió el surgimiento de latifundios, la pérdida de tierras y su acaparamiento; se consolidó el poder en una élite económica y política sobre la explotación y el empobrecimiento de campesinos e indígenas.

Transiciones, decisiones y efectos

Durante este periodo Chiapas estuvo gobernado por personas adecuadas al sistema porfirista, elegidos a modo por el gobierno federal; los simpatizantes liberales del general Porfirio Díaz, quienes aprovecharon y acapararon el poder para ejercer un “cacicazgo ilustrado” en el estado y permitir la explotación y enriquecimiento de los hacendados. Si bien hubo notables avances en Chiapas, la aguda marginación de la mayoría de la población y sus localidades se profundizó marcando una ruta que todavía no se ha podido cambiar.



Capítulo 3

*Chiapas: impacto de la
revolución mexicana. Origen
del estado y las políticas
públicas (1910 – 1952)*

por Emanuel Gómez Martínez



URANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX CHIAPAS FUE escenario de disputas entre grupos revolucionarios regionales, que mantenían alianzas con las corrientes político-militares que actuaban en el centro, norte y sureste de México. La distancia y difícil comunicación directa de la época favorecieron la originalidad de los procesos ideológicos y disputas políticas entre los grupos chiapanecos en pugna (conservadores y liberales).⁹⁵ El presente documento ordena tres procesos históricos que ofrecen pistas para comprender el perfil del estado y las políticas públicas antes, durante y después de la Revolución mexicana.

95. *Parte de la historia de Chiapas es su peculiar aislamiento y la fragmentación de los asentamientos humanos, situación que desde la llegada de los españoles ha marcado los rasgos particulares de la economía y de la política.*

Antecedentes de la Revolución mexicana en Chiapas

Para entender la constitución del Estado capitalista en Chiapas, es necesario revisar procesos políticos y sociales; entre los que destacan las estrategias de ocupación de tierras por parte de terratenientes mediante compra, ocupación o denuncia de que se encontraban ociosas y eran factibles de su explotación. Otro proceso que no puede pasar desapercibido es la separación de Chiapas respecto a Guatemala y su adhesión a la naciente República Mexicana, las políticas de establecimiento de la frontera internacional y la definición de la capital del estado.

Las relaciones de poder que habían caracterizado la época colonial, en la que Chiapas era parte integral de la Capitanía General de Guatemala, continuaron reproduciéndose entre terratenientes, políticos y empresarios de las principales ciudades: Ciudad Real o Las Casas, Comitán, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, centros urbanos que eran a su vez cabeceras de distritos y de las cuales dependían los municipios.

Las leyes agrarias del siglo XIX favorecieron la concentración de tierras a favor de terratenientes particulares o de compañías deslindadoras, nacionales y extranjeras, la colonización de tierras consideradas ociosas y el despojo de territorios de los pueblos originarios que no tenían títulos agrarios:

Entre 1875 y 1908 el 27% de la superficie total de Chiapas fue denunciado por compañías particulares. Más de un millón de hectáreas de tierras supuestamente baldías (1813000) fueron cedidas a compañías madereras, petroleras, caucheras y cafetaleras; en su mayor parte a través de la deslindadora inglesa Mexican Land and Colonization Company, representada en México por Luis Huller, un aventurero alemán naturalizado norteamericano. (...En) 1903 había 6365 fincas y ranchos registrados (la diferencia entre 'finca' y 'rancho' no estaba además claramente establecida), que ocupaban cerca de tres millones de hectáreas, o sea, 44% de la superficie total.⁹⁶

96. *García de León, Antonio, 1985. Resistencia y utopía, 1997, ERA, México, 1ª reimpr. 1998 de la 2ª ed, pp. 177-205.*

En 1883 mejoran las instalaciones del puerto marítimo en San Benito, Tapachula —posteriormente rebautizado como Puerto Madero y hoy llamado Puerto Chiapas—, lo que permitió acelerar la exportación de café. Pero es a partir de 1908 cuando se agilizan las transacciones con la inauguración del ferrocarril Panamericano, que unió a Tapachula con Arriaga, para de ahí cruzar el Istmo de Tehuantepec hacia Veracruz, el principal puerto marítimo del Sur-Sureste de México desde la época de la conquista hasta el presente.

El Canal de Panamá aún estaba en construcción, y eran cientos de miles de kilómetros que se reducían llevando el café por tierra al puerto de Veracruz, en lugar de rodear todo el continente sudamericano, para llevar el café desde Tapachula hasta Nueva York y Hamburgo por mar, para de ahí cruzar el Atlántico.

La economía de plantaciones tropicales como café y caucho del Soconusco se sostenía con mano de obra barata de campesinos de los Altos, que eran “enganchados” por intermediarios que tenían en Ciudad Real o Las Casas, hoy San Cristóbal de Las Casas, su principal centro de operaciones. Las fincas cafetaleras conocidas como “monterías” recurrían también a mano de obra guatemalteca.

La constitución del Estado moderno en México y en Chiapas se remonta a los últimos diez años del siglo XIX. La administración pública en los estados seguía la misma estructura que el gobierno federal en las siguientes secretarías o ministerios: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Fomento, y Justicia e Instrucción Pública. El 13 de mayo de 1891 el gobierno de Porfirio Díaz publica un decreto por el que se separa Justicia de Instrucción Pública y se crea el ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. De este modo, las administraciones se convirtieron más en réplicas del modelo porfirista que en adecuaciones al desarrollo de cada territorio.⁹⁷

En Chiapas, los gobernadores Emilio Rabasa y Francisco León modificaron las políticas del estado, al grado de cambiar la capital de Ciudad Las Casas (hoy San Cristóbal de Las Casas) a Tuxtla Gutiérrez. Modernizaron la administración para facilitar la instalación de finqueros cafetaleros de otros países que vincularan la economía de Chiapas al comercio internacional. Esta visión liberal no generó una relación capital trabajo, sino que se basó en relaciones salariales.

El modo de producción capitalista en Chiapas a través de las fincas de café o caucho y los ranchos ganaderos o las monterías de madereros es resultado de la promoción que hizo el naciente Estado moderno, con Porfirio Díaz en la presidencia de México (1876-1880 y 1884-1911) y con Emilio Rabasa en Chiapas, quien controlaba al gobernador en turno, periodo que se conoce como rabasismo o caciquismo ilustrado positivista, que incluye un bloque de gobernadores entre 1891 y 1914, como se especifica en la tabla 11. Entre paréntesis hemos agregado un número que indica la ocasión en que ocupó el cargo cuando se reeligieron los gobernantes; cuando sólo ocuparon el cargo

97. *Quintana Roldán, Carlos F; Susana Machuca Sánchez y Cecilia Cadena Inostroza, 2014, “Gobierno y administración de los estados en la segunda mitad del siglo XIX”, en Carlos F Quintana Roldán y Cecilia Cadena Inostroza (coords.), 2014, 200 años de administración pública estatal. Vol. VII: Historia de la administración pública estatal, México, Inst. Nal. Admon. Pública AC (INAP), pp. 111-112*

una vez no se indica el número. También se agregó una columna indicando el proceso político que ocurría en el resto del país para comprender mejor el contexto histórico.

Tabla 11. Gobernantes de Chiapas 1891-1911

Gobernante	Periodo	Contexto nacional
Emilio Rabasa (1ª vez)	1891-1893	Porfiriato (1876-1910). Rabasa cambia la capital de Chiapas a Tuxtla Gutiérrez
Raúl del Pino	1893	Porfiriato
Emilio Rabasa (2ª vez)	1893-1894	Leyes de baldíos y desamortización de tierras ociosas (1863, 1883, 1894)
Fausto Moguel	1894-1895	Porfiriato
Francisco León (1ª vez)	1895	Porfiriato
José Ma. González	1896	Porfiriato
Francisco León (2ª vez)	1896-1899	Congreso Agrario en Chiapas, se propone la primera ley del trabajo
Luis Farrera	1899	Porfiriato
Francisco León (3ª vez)	1899	Porfiriato
Rafael Pimentel (1ª vez)	1899	Porfiriato
Abraham A. López (1ª vez)	1900	Ricardo Flores Magón publica el periódico subversivo Regeneración
Rafael Pimentel (2ª vez)	1901-1902	Los hermanos Flores Magón fundan Clubes Liberales. Son perseguidos, encarcelados y exiliados
Onofre Ramos (1ª vez)	1902-1903	Apertura a industrias petroleras extranjeras
Rafael Pimentel (3ª vez)	1903-1904	Modernización de vías de ferrocarril
Onofre Ramos (2ª vez)	1904	Porfiriato
Rafael Pimentel (4ª vez)	1905	Porfiriato
Onofre Ramos (3ª vez)	1905	Porfiriato
Rafael Pimentel (5ª vez)	1905	Guardias rurales en las fincas
Ramón Rabasa (1ª vez)	1905	Tiendas de raya en fincas
Abraham A. López (2ª vez)	1906	Huelgas de mineros en Cananea y Río Blanco

Transiciones, decisiones y efectos

Gobernante	Periodo	Contexto nacional
Ramón Rabasa (2ª vez)	1906-1908	Crisis financiera de Nueva York impacta a México en 1907
Abraham A. López (3ª vez)	1908	Guerra contra los yaquis de Sonora, se envía a miles de yaquis a Yucatán como esclavos en las fincas de henequén
Ramón Rabasa (3ª vez)	1909	En febrero de 1908 se publica la entrevista de James Creelman en la que Porfirio Díaz asegura que no participará en el siguiente proceso electoral
José Inés Cano (1ª vez)	1909	Sequía impacta el norte de México y se requiere importar maíz
Abraham A. López (4ª vez)	1909	Los impuestos incrementan
Ramón Rabasa (4ª vez)	1909-1910	Francisco I. Madero funda el Partido Antireeleccionista, inicia campaña electoral
José Inés Cano (2ª vez)	1910	Madero es encarcelado y liberado después de realizadas las elecciones en las que se reelige Porfirio Díaz
Ramón Rabasa (5ª vez)	1910-1911	Madero publica el Plan de San Luis y llama a la Revolución
José Inés Cano (3ª vez)	1911	Emiliano Zapata y Francisco Villa se levantan en armas en Morelos y Chihuahua, respectivamente
Manuel Trejo (1ª vez)	1911	Francisco I. Madero en el exilio
Ramón Rabasa (6ª vez)	1911	Villa toma Ciudad Juárez y Porfirio Díaz renuncia
Manuel Trejo (2ª vez)	1911	Francisco León de la Barra, presidente interino, convoca a elecciones extraordinarias

Fuente: Cal y Mayor Redondo, Alberto, 2002. Los gobernadores de Chiapas, Notaría pública, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

98. Carrera, Hernández, Ady P, 2014, "La revolución de 1910 y su impacto en la vida política de los estados. La organización de 1917 y las nuevas reglas de organización política y administrativa de los estados", en Carlos F. Quintana Roldán, Cecilia cadena Inostroza (coord.), 200 años de administración pública en México. Tomo VII: Historia de la administración pública Estatal. Inst. Nal. de Admon. Pública (INAP), México, pp. 132-135.

99. Si bien este tramo carretero permitió dinamizar el comercio, aún se mantenía la costumbre de utilizar indios para cargar personas y mercancías, práctica laboral esclavizadora, pues los empleadores de los tamemes o cargadores los enganchaban con deudas que, a la postre, resultaban impagables.

Como se observa en la tabla 11, durante el periodo de 20 años de 1891 a 1911, cuando Emilio Rabasa asume el poder estatal por primera vez, y termina en 1911, coincidiendo con la primera oleada revolucionaria que derrota a Porfirio Díaz, el estado de Chiapas tuvo 32 gobernadores, la mayoría de ellos impuestos con nombramientos provisionales como sustitutos o interinos, muy pocos de ellos producto de procesos electorales y elegidos por la población.

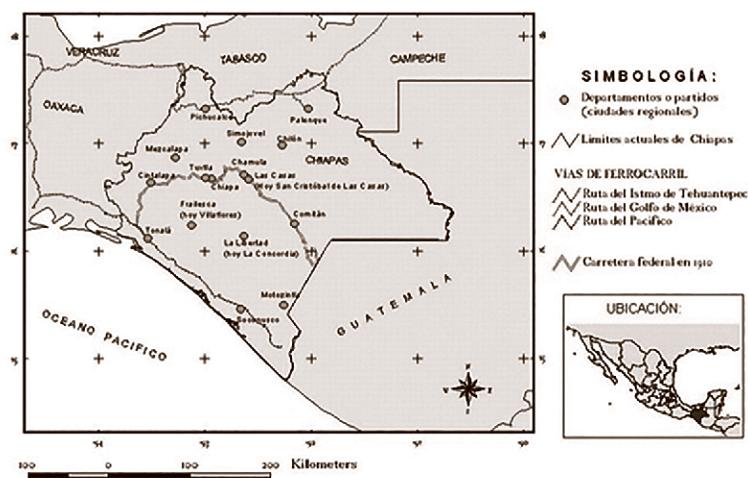
Si bien el estado de Chiapas fue reconocido como entidad federativa integrante de México desde el 14 de mayo de 1824, y ratificado en la Constitución de 1857,⁹⁸ el estado moderno, se integró al sistema capitalista en plena coordinación con la capital del país; fue el resultado del férreo control de la política chiapaneca asumido por Emilio Rabasa en el periodo de 1891 a 1914. Es decir que los antecedentes históricos de la Revolución mexicana se encuentran, precisamente, en ese periodo conocido como el rabasismo.

A mediados de 1892, el gobernador Emilio Rabasa traslada la capital política del estado, de Ciudad Real o Las Casas a Tuxtla Gutiérrez. Esta medida veló las transformaciones que se llevaron a cabo desde el gobierno de Chiapas; en sólo dos años del primer periodo de Rabasa (1892-1894) y los cuatro del primer periodo de Francisco León (1895-1909) se efectuó una transformación administrativa, económica y política del estado.

En 1893, Rabasa informa a Díaz la conclusión de la construcción de la primera carretera de Chiapas, para unir el puerto de Tonalá en la costa del Pacífico con Arriaga (donde se encontraba la estación ferroviaria) y la frontera de Oaxaca. Desde Arriaga, la carretera se abría camino hacia Tuxtla para luego subir a las tierras altas de Ciudad Real o Las Casas y posteriormente bajar por la Meseta Comitica hasta la frontera con Guatemala.⁹⁹ (véase ilustración 13)

La dinámica económica más importante de Chiapas en el siglo XIX, se dio con el porfiriato, con las políticas para incentivar la inversión de capital extranjero en la construcción del ferrocarril, carreteras, telefonía, telegrafía, plantaciones de exportación de materias primas (algodón, azúcar, caucho, café, cacao, entre otras) y explotación maderera.

Ilustración 13. Departamentos o Partidos de Chiapas y principales vías de comunicación existentes en 1910.



Fuente: INEGI, Conabio, en Thomas Benjamin.

En 1896, el gobernador Francisco León convocó a un Congreso Agrario para discutir una propuesta de reforma laboral que había sido presentada por el gobernador anterior, en 1893. Esta propuesta buscaba abolir la servidumbre, el trabajo de cargadores y las deudas vigentes en el estado, sin embargo la respuesta fue un abierto rechazo por parte del presidente Porfirio Díaz, así como de los grupos de poder económico, principalmente de Ciudad Real, quienes más se beneficiaban de esta servidumbre como medio para mantener el control de la población indígena en redes que se extendían por todo Chiapas, tal y como puede apreciarse en la tabla 12.

Tabla 12. Registro de sirvientes endeudados, Chiapas en 1897

Departamento o partido	Sirvientes	Valor de las deudas \$	Promedio deuda per cápita \$	%
Pichucalco	3242	506 675.00	156.00	10.29
Soconusco	3997	467 840.00	117.00	12.68
Comitán	4783	333 077.00	70.00	15.18
Simojovel	2626	222 293.00	85.00	8.33
Tuxtla	2339	214 904.00	92.00	7.42
Cintalapa	1630	195 958.00	120.00	5.17

Departamento o partido	Sirvientes	Valor de las deudas \$	Promedio deuda per cápita \$	%
Chilón	3 530	188 468.00	53.00	11.20
Chiapa	1 463	125 895.00	86.00	4.64
Las Casas	2 238	117 733.00	53.00	7.10
La Libertad	1 142	105 701.00	93.00	3.62
Palenque	1 131	S/D	S/D	3.59
Frailasca	865	80 250.00	93.00	2.74
Tonalá	832	76 033.00	91.00	2.64
Mezcalapa	747	72 570.00	97.00	2.37
Motozintla	714	50 971.00	71.00	2.27
Chamula	234	11 029.00	47.00	0.74
TOTAL	31 513	2 769 397.00	88.00	100.00

Fuente: Periódico oficial del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, julio 30, 1898; Tomado de: Thomas Benjamín, 1990, "Tabla 6. Registro de sirvientes endeudados, 1897", en *El camino a Leviatán*, CONACULTA, México, p. 339.

El intento del gobernador Francisco León por reformar las leyes laborales y flexibilizar el sistema de servidumbre lo enemistó con las élites económicas. El 25 de mayo de 1899, sufrió un atentado al que sobrevivió físicamente, pero no políticamente. El soldado que le disparó fue apresado y confesó que los autores intelectuales eran políticos sancristobalenses como *Ciro Farrera*, hijo de *Vicente Farrera*, el fundador en 1839 de...

"...el negocio más grande de importación y exportación en Chiapas, la Casa Farrera, con sucursales en Tuxtla Gutiérrez, Tonalá, Ciudad de México y Nueva York". Los Farrera eran propietarios de numerosas haciendas y fincas en todo el estado, estaban emparentados con las familias más ricas, además de tener los lazos políticos y familiares con Víctor Manuel Castillo, diputado nacional por Chiapas, y amigo cercano de Emilio Rabasa."¹⁰⁰

100. *Benjamín Thomas, Louis, 1990. El camino a Leviatán, CONACULTA, México, pp. 106-107.*

El capitalismo aún estaba en expansión en Chiapas, según señala Thomas Benjamin: la primera expansión del capital tuvo lugar en el Soconusco a finales de 1880 y principios de 1890 con la desamortización de tierras ociosas a favor de propietarios alemanes que transformaron la selva en fincas cafetaleras.

La segunda expansión del capital tuvo como principales accionistas a capitalistas estadounidenses y de nuevo Soconusco; aunque también Palenque fue escenario para la instalación de plantaciones de café y caucho entre 1899 y 1906. Entre 1907 y 1909 hubo una crisis económica mundial que inició en la bolsa de valores de Nueva York, lo que implicó la reducción de moneda circulante y disminución en la demanda de productos agrícolas; las afectaciones al comercio y a la producción fueron importantes, así como las limitaciones al crédito que limitaron las esperanzas de un futuro próspero.¹⁰¹

Una obra básica para comprender la relación entre Chiapas y el Estado mexicano, es *El camino a Leviatán*, de Thomas Louis Benjamin,¹⁰² ajena a la visión romántica de la Revolución mexicana.¹⁰³ El trabajo es una comprobación regional del planteamiento de Arnaldo Córdova titulado *La transformación del poder político en México* (1972), que propone comprender la revolución como un proceso de continuidad con el Estado porfirista:

El Estado revolucionario tal como se le definió en la Constitución de 1917 no era más que una reorganización del Estado porfirista, en la cual el autoritarismo permaneció intacto luego del paso del poder personal al institucional. La revolución interrumpió la actividad del Estado respecto al desarrollo económico, es decir, no inició al Estado activo. Por último, según Córdova, la Revolución no fue —en último análisis— un movimiento de masas sino uno que manipuló a las masas a fin de lograr el desarrollo capitalista para el país.¹⁰⁴

Para cerrar este apartado, podemos afirmar que para comprender la introducción del capitalismo en Chiapas (o la inclusión de Chiapas en el sistema capitalista) es necesario considerar que esta política fue claramente dirigida desde la capital del país y aplicada por los gobernadores en turno, con particularidades subregionales según las condiciones geográficas y sociales.

La desamortización de tierras ociosas permitió que la cafecultura en el Soconusco y la zona norte, quedara en poder de finqueros europeos, quienes aprovecharon las vías de comunicación como el ferrocarril y los buques de vapor;¹⁰⁵ así como la

101. *Idem*, pp: 122-123.

102. *Mirada que, según John Womack, ha convertido a este importante proceso histórico en un fetiche para los historiadores, quienes situados cercanos a alguno de los bandos revolucionarios, juzgan qué tan revolucionaria o conservadora fue, si concluyó o fue interrumpida lo que, en un sentido más amplio ha provocado una incompreensión profunda de su significado.*

103. Womack Jr, John, 1978. *"The mexican economy during the Revolution. 1910-1920: Historiography and analysis"*, en *Marxist Perspectives I*, invierno 1978, pp. 80-123. Hay una versión castellana: John Womack Jr, 1979, *"Los doctores de la historia y el mito de la revolución"*, en *Nexos*, Vol. 15, pp. 3-6. Citado en Benjamin, 1990, *Op. cit*, p. 362 y bibliografía en p. 382.

104. Benjamin, 1990. *Op. cit*, p. 361.

105. Helbig, Carlos, 1964. *El Soconusco y su zona cafetalera en Chiapas*, Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas, México.

106. *De Vos, Jan, 1988. Oro verde: la conquista de la selva Lacandona por los madereros tabasqueños. 1822-1949, FCE, México.*

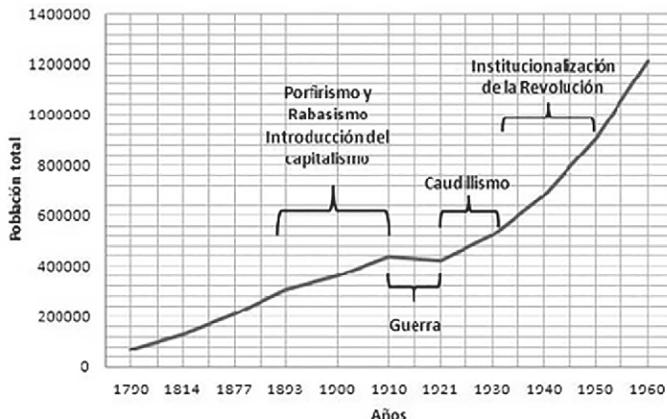
explotación de caoba y otras maderas preciosas en la selva Lacandona, que estuvo en manos de empresarios tabasqueños,¹⁰⁶ y la explotación de mano de obra barata de los Altos de Chiapas, la Sierra Mariscal e incluso de Guatemala, mediante condiciones laborales de servidumbre tipo esclavistas, que funcionaban a través de los enganchadores (indios amestizados que convencían a los indígenas de emigrar a las fincas cafetaleras de Soconusco, principalmente):

107. *Bartra, Armando, 1996. El México bárbaro. Plantaciones y monterías del Sureste durante el Porfiriato, El atajo ed., México, pp. 333 y 372.*

...los pizcadores del café en las fincas del Soconusco son campesinos indígenas que descienden anualmente de los Altos chiapanecos y guatemaltecos, donde practican una agricultura de subsistencia;...los campesinos del espolón montañoso entre Motozintla y Chicomuselo, los de la zona de San Cristóbal y los tojolabales de Comitán eran los proveedores naturales de brazos para las cosechas.¹⁰⁷

En 1900, la población total de Chiapas, según las estadísticas de la época, ascendía a 360 799 habitantes, y para 1910 era de 438 843; esto indica que al momento de iniciar la revolución la población crecía a una tasa de 1.21%, por lo que de no haber estallado la guerra, para 1921 se debió tener una población de 524 691 personas. Sin embargo, según el censo de 1921 había 421 744 habitantes, lo que significa que la población decreció (por muerte) en poco más de cien mil entre 1910 y 1921, como se aprecia en la siguiente gráfica 4.

Gráfica 4. Población total en Chiapas (incluye Soconusco) 1790-1960



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas citadas en: García de León, 1997 (2ª ed.) "Resistencia y utopía", México, Era, pp. 143-144; y T. L. Benjamín, 1990, "El camino a Leviatán", CONACULTA, p. 343.

Como puede observarse en la gráfica 4, la población total en Chiapas se duplicó cincuenta años después de la expansión del capitalismo impulsada por Emilio Rabasa, lo que fortalece la versión de que, al menos en Chiapas, el Estado capitalista autoritario continuó después de la Revolución mexicana, y más aún, afirmar que este sistema permitió la reproducción social de manera sostenida, aún con las injusticias que implicaba el sistema laboral con base en la servidumbre y las deudas.

La disputa por el poder en Chiapas y su impacto en la transformación del estado

La Revolución mexicana tuvo eco en Chiapas a partir de al menos cinco corrientes político-militares que guardaban ciertas alianzas o distancias con los dirigentes de los movimientos armados del país. Una Revolución mexicana muy chiapaneca: local, regionalista, con contradicciones de clase entre hacendados, empresarios extranjeros, campesinos indígenas y con pocos intelectuales, que dieron sentido a las estrategias político-militares.

En 1910, Manuel Pineda, un terrateniente conservador originario de San Cristóbal, publica *Estudio sobre ejidos*, documento en el que se promueve una autonomía regional con tintes conservadores rayando más en una autarquía, promoviendo la defensa de las tierras comunales y proponiendo que la moneda circulante fuera el caucho guatemalteco y las semillas de cacao. Se pretendía resistir a la modernización promovida por el gobernador Rabasa buscando una alianza con los pueblos tsotsiles de los Altos.¹⁰⁸

En mayo de 1911, renuncian tanto Porfirio Díaz como Ramón Rabasa, uno a la presidencia de la República y el otro a la gubernatura de Chiapas, dejando un vacío de poder en el país que luego sería ocupado por Francisco León de la Barra, designado Presidente interino, con la encomienda de convocar a elecciones extraordinarias. Sin embargo, en Chiapas no hubo el consenso suficiente entre las distintas corrientes y grupos políticos, particularmente entre los de San Cristóbal de Las Casas y los de Tuxtla Gutiérrez.

108. De León, 1998. *Op. cit.*, p. 223.



Ilustración 14. Jacinto Pérez Chixtot (a) Pajarito; uno de los protagonistas en la disputa entre San Cristóbal de Las Casas y Tuxtla Gutiérrez.

Con las renunciadas, el movimiento de los terratenientes de San Cristóbal adopta las tesis revolucionarias de Francisco I. Madero, hacen una alianza *sui generis* entre terratenientes, comerciantes y políticos sancristobalenses con los indígenas chamulas. En asamblea municipal del 3 de julio de 1911, nombran a Juan Espinosa Torres como jefe militar de la insurrección, se forman dos batallones, el de Las Casas, dirigido por Alberto Pineda (hijo del terrateniente y coronel del ejército federal Manuel Pineda); y el batallón Juárez, dirigido por Jacinto Pérez Chixtot (alias) Pajarito, quien era originario de Saclamantón, Chamula, con experiencia militar como sargento en el ejército federal. Por su parte, en Tuxtla Gutiérrez, se constituye el Batallón de Voluntarios "Hijos de Tuxtla", para confrontar a los rebeldes de los Altos.

Como preámbulo, en las elecciones nacionales de 1911 resulta ganador Francisco I. Madero, en la elección presidencial más limpia de la que se tenga memoria en México, considerada un acto fundacional del sistema de sucesión presidencial por la vía democrática. Sin embargo, Madero no tuvo la oportunidad para culminar el proceso de transición democrática, siendo asesinado junto con el vicepresidente José María Pino Suárez en 1913, resultado de un golpe de Estado dirigido por el general Victoriano Huerta, quien era apoyado por Félix Díaz (sobrino del ex presidente Porfirio Díaz) y la embajada de los Estados

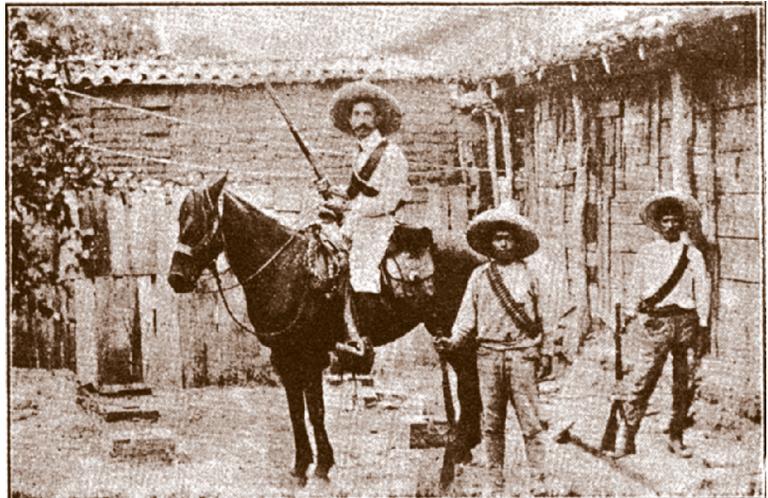


Ilustración 15. Soldados del Batallón de Voluntarios "Hijos de Tuxtla".

Unidos de Norteamérica. Este atentado contra la democracia, fue denunciado en 1913 por el doctor Belisario Domínguez, Senador por Chiapas, quien acusó directamente a Huerta del magnicidio y de instaurar un régimen dictatorial; sus declaraciones le costaron la vida al Senador y el cierre del Congreso por parte del ejército bajo las órdenes de Huerta.

El rechazo al régimen huertista se extendió por todo el territorio mexicano: en Chihuahua se organizó la División del Norte, dirigida por Francisco Villa, un campesino que evadía la justicia porfirista y que aglutinó a miles de pueblos campesinos; en Coahuila se sublevó Venustiano Carranza, un político que había sido gobernador de ese estado durante el régimen porfirista; en Morelos, Puebla y Guerrero se expandió el Ejército Libertador del Sur, dirigido por Emiliano Zapata, ocupando fincas, haciendas y pueblos de antiguos terratenientes.

En Chiapas, estas corrientes revolucionarias tuvieron réplicas en los ejércitos subregionales que incorporaron sus propias demandas, las que en realidad, poco tenían que ver con el programa político de los ejércitos de Madero, Villa, Carranza y Zapata. Ser porfirista, maderista, villista o carrancista era un asunto secundario, pues lo fundamental ahora era deshacerse de un grupo ocupante que había demostrado su debilidad e incapacidad.¹⁰⁹

109. *García, 1998, p. 504.*

Los maderistas en Chiapas

El primer alzamiento revolucionario inició en marzo de 1911, con el triunfo de Madero, aprovechando la coyuntura por la ausencia de un gobierno fuerte como el que había caracterizado a los gobernantes controlados por Díaz en México y los Rabasa en Tuxtla Gutiérrez. En agosto se llevan a cabo elecciones para diputados en Chiapas, resultando triunfante el grupo impulsado por Ciro Farrera, jefe político del Partido Liberal, contrario a los grupos de San Cristóbal; ganaron algunos escaños en el Congreso Local, pero no obtuvieron la mayoría necesaria para impulsar el cambio de la capital política de Chiapas en la Constitución estatal.

Las impugnaciones realizadas al proceso electoral, al amparo de la Ley Electoral de Chiapas de 1909, no tienen la fuerza para declarar nulas las elecciones salvo en el distrito de Chiapa. Derrotados, los de San Cristóbal y simpatizantes, en municipios vecinos se levantan en armas nuevamente el 14 de septiembre de 1911, bajo el mando de Juan Espinosa Torres (nombrado Comandante General de la Revolución contra el gobierno con sede en Tuxtla Gutiérrez), quien denuncia que el fraude electoral ponía de manifiesto que el maderismo se alejaba de los principios de la democracia, establecidos en el Plan de San Luis. Los sancristobalenses organizaron grupos débilmente armados pero numerosos, tomaron las plazas de Chiapilla, Zinacantán, Chamula, San Andrés, Chenalhó y Pantelhó en Los Altos y la margen oriental del río Grijalva desde Ixtapa hacia Soyaló, Acala y San Bartolomé (hoy Venustiano Carranza) al sur y Copainalá al norte.

El Gobierno de Tuxtla, bajo la dirección de Manuel Rovelo Argüello y acuerpado por el Congreso del Estado, se confronta con el ejército de San Cristóbal en Acala y Chiapilla, el 16 de septiembre de 1911; posteriormente hubo confrontaciones en Chicoasén, Copainalá, Tecpatán, Chiapa de Corzo, La Concordia y Mezcalapa, además de conflictos en San Cristóbal; también operan alianzas entre las autoridades y guardias rurales de esa ciudad con las de Chamula e Ixtapa.¹¹⁰

El 15 de septiembre de 1911, Juan Espinosa Torres jefe de San Cristóbal, telegrafía al doctor Belisario Domínguez, quien entonces era presidente municipal de Comitán. La respuesta se conoce al día siguiente en una carta con atención a Juan Espinosa y con copia al H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez en los siguientes términos:

Sr. J. Espinosa Torres. Contesto mensaje de ayer. No acepto su invitación por ser lo que propone una traición al Gobierno legalmente constituido y que está cumpliendo con su deber. Incitando a la revuelta armada a los hijos de esta noble ciudad [Comitán], está usted cometiendo un crimen que le hará cometer muchos otros, pues usted será responsable ante Dios y ante la patria de toda la sangre de nuestros hermanos que se derrame en la contienda.

110. *Espinosa, Luis, 1980. Rastros de sangre. Historia de la Revolución en Chiapas, México, Colección Ceiba ed., Gobierno del Estado de Chiapas (1ª ed. en facsimilar 1912), p. 64.*

Para resolver en qué ciudad deben permanecer los Poderes, si en San Cristóbal o en Tuxtla, propongo a usted un duelo entre usted y yo en estos términos: dos pistolas idénticas, la una cargada y la otra no, esto rectificado por los padrinos de ambos. Mis padrinos colocarán las pistolas en una bolsa, enseguida introduciendo usted la mano en ésta cogerá la pistola que guste, yo cogeré la que quede.

Cada uno de nosotros aplicará su pistola en la frente del otro y a la voz de uno de los padrinos de usted los dos dispararemos. Infaliblemente uno de los dos debe caer muerto; los Poderes permanecerán en Tuxtla si usted queda vivo, y en San Cristóbal si quedo yo.

Lejos de contestar el reto que le propuso el célebre y valiente Belisario Domínguez, el general Luis Espinosa lanza una proclama “a los pueblos libres” agradeciéndoles haberlo nombrado jefe de la insurrección, convocando a tomar las armas contra el gobierno del estado con el propósito de expulsar el rabasismo y de guiar a Chiapas hacia un régimen de “Sufragio efectivo”. Por su parte, el presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez manda imprimir y repartir la carta del doctor Belisario Domínguez, a quien le agradece la amistad con el pueblo de Tuxtla y ofrece defender la capital tuxtleca contra la sublevación sancristobalense.¹¹¹

El 17 de septiembre de 1911 Francisco I. Madero, desde Campeche, donde se encontraba en gira para promover su postulación a la elección presidencial, y sumamente preocupado por que el conflicto de Chiapas complicara el proceso electoral que tendría lugar en octubre, escribe una carta en la que desconoce al Jefe de las armas que avanzaba amenazando la toma de Tuxtla Gutiérrez, señalándole lo siguiente:

No tiene ningún motivo que justifique tal atentado y notifico a usted de un modo formal que si sigue avanzando y ataca a Tuxtla, apoyaré decididamente al Gobierno del señor De la Barra para que castigue a usted y a los suyos como se lo merecen y de un modo ejemplar, y cuando yo reciba el poder también exigiré a usted y a los suyos la más estricta responsabilidad.¹¹²

111. *Ídem*, pp. 64-66.

112. *Ídem*, p. 67.

La carta de Madero fue llevada en persona por Miguel Albores, comisionado por el candidato desde Tuxtla hasta San Cristóbal, pasando por Chiapa e Ixtapa. Una vez leída la carta al Jefe de armas de San Cristóbal, éste ordena su arraigo en el hotel donde se hospedaba en esa ciudad. Al día siguiente, 21 de septiembre, Francisco Zepeda le entrega una carta a Francisco I. Madero, donde los rebeldes de San Cristóbal postulan al doctor Policarpo Rueda como “el hombre necesario en Chiapas”; Miguel Albores se niega a contradecir lo planteado por Madero en su carta. Esa misma noche hubo un atentado contra Albores, quien afortunadamente sobrevivió y luego de su recuperación llega a Tuxtla Gutiérrez, donde el pueblo lo recibió con una manifestación.¹¹³

113. *Ídem*, p. 69.

El 1º de octubre se llevaron a cabo las elecciones, resultando electo Francisco I. Madero como Presidente de la República, y el Ing. Reinaldo Gordillo León como gobernador del estado de Chiapas. El 4 de octubre de 1911 el Congreso Federal apoya al gobierno electo enviando las fuerzas militares en apoyo a Tuxtla Gutiérrez, con la orden de apaciguar a los sancristobaleses y aliados sublevados tsotsiles. Fuertemente armados, los tuxtlecos y el ejército federal, derrotaron a los rebeldes tsotsiles en Chicoasén y en cuestión de días retomaron las plazas de Acala, La Angostura, La Concordia, Chiapilla y San Bartolomé. Los voluntarios de Ocozocoautla, leales a los de Tuxtla, retomaron Chiapa de Corzo, los de San Fernando recuperaron Tecpatán y Copainalá, y los de Comitán expulsaron a los rebeldes tsotsiles de las plazas de Pinola y Socoltenango, imponiendo torturas, ejecuciones y severos castigos como el corte de orejas para los sobrevivientes.

El 13 de octubre se lleva a cabo una mesa de diálogo y se firma un Tratado de Paz; el día 15 de octubre el Congreso del estado decreta una ley de amnistía con la que se da por terminada la confrontación.¹¹⁴ Aún con la ley de amnistía en vigor, el 22 de octubre capturan al general chamula “Pajarito”, sentenciado a muerte por el juez de lo penal y finalmente fusilado por órdenes del gobernador, comandante militar y general Jesús Agustín Castro.¹¹⁵

114. *Ídem*, p. 122.

115. *García, 1998. Op. cit. p. 255.*

No se ha encontrado evidencia de que los rebeldes sancristobalenses y tsotsiles exigieran un sistema distinto al capitalismo que había instaurado Rabasa al trasladar los poderes de San Cristóbal a Tuxtla. Al parecer, la demanda de recuperar el poder del gobierno era más por ambiciones de grupo que de clase, puesto que, como hemos apuntado, los dirigentes de San Cristóbal eran parte de la clase empresarial chiapaneca, e incluso se oponían tajantemente a flexibilizar las penas contra los indígenas, abolir las deudas, el trabajo forzado o el sistema de enganchamiento.

El movimiento de San Cristóbal contra el poder centralizado en Tuxtla tuvo varios procesos de organización, que van desde un primer levantamiento armado en 1911, tres años de tregua y un segundo momento de inestabilidad en 1914.

La pugna entre San Cristóbal y Tuxtla existía latente desde la importante coyuntura de 1892, que permitió la fijación definitiva de la frontera, el aseguramiento de la inversión capitalista, el crecimiento de la producción cafetalera y la definitiva presencia en la región de los representantes de la política de Díaz.

Las medidas progresistas se vieron reforzadas en ese año cuando el recién nombrado gobernador, Emilio Rabasa, decidió trasladar definitivamente la capital a Tuxtla Gutiérrez, en donde algunos comprensivos comerciantes y señores de la tierra estaban dispuestos a darle su apoyo.

Entre ellos estaban los hermanos Cano, Víctor Manuel Castillo y don Pedro del Cueto, quienes proporcionaron el apoyo financiero para un renovamiento de las arcas, un reacomodo de los necesarios impuestos de capitación personal y las contribuciones sobre fincas que se multiplicaban como hongos.

Con su apoyo se conformó el “caciquismo ilustrado”, como bautizaron los chiapanecos al régimen de Rabasa, que duraría veinte años, y en los cuales el cacique ilustrado alternó el poder y lo compartió con su hermano y otros incondicionales que actuaron bajo sus órdenes hasta la huida precipitada de Huerta en 1914.¹¹⁶

116. *García, 1998. Op. cit., p. 219.*

Después del asesinato de Francisco I. Madero en 1914, todas las fuerzas revolucionarias del país contribuyeron a la caída del régimen de Huerta; la corriente político-militar que se impuso en la capital de la República fue la encabezada por Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, cuyo impacto en Chiapas analizaremos en el siguiente apartado.

El ejército constitucionalista en Chiapas

En febrero de 1913 el General Victoriano Huerta dio un golpe de Estado, ordenando el asesinato del Presidente y del Vicepresidente de la República Mexicana, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez respectivamente, y el día 20 del mismo mes, Huerta se impuso como Presidente de México.

Esta traición fue denunciada por Venustiano Carranza, quien había sido gobernador de Coahuila durante los últimos años del Porfiriato, y al emitir el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, proclama el desconocimiento a Huerta como titular del Poder Ejecutivo. Así mismo, se desconocen los poderes Legislativo y Judicial de la federación, al igual que los gobernadores que reconocieran en Huerta al Jefe de Estado. Anuncia su intención de avanzar al mando del Ejército Constitucionalista hacia la toma de la capital del país, tomar el poder de manera interina y convocar a elecciones para restituir el estado de derecho.¹¹⁷

Entre los revolucionarios de Chiapas, la traición de Huerta fue denunciada por el doctor Belisario Domínguez, que en ese entonces era Senador de la República; desde la tribuna del poder Legislativo denunció a Victoriano Huerta; ese sería su último y más célebre discurso, del que se rescata el siguiente párrafo que ilustra la situación crítica que se vivía en México en ese momento:

La verdad es esta: durante el gobierno de don Victoriano Huerta, no solamente no se hizo nada en bien de la pacificación del país, sino que la situación actual de la República, es infinitamente peor que antes: la revolución se ha extendido en casi todos los estados; muchas naciones antes buenas amigas de México, rehúsanse a reconocer su gobierno, por ilegal; nuestra moneda encuéntrase depre-

117. *Ejército Constitucionalista*, 2015. "Plan de Guadalupe, Coahuila", en Ramón Prieta, 1958, *De la dictadura a la anarquía, México*, ed. Botas, pp. 677-679.

ciada en el extranjero; nuestro crédito en agonía, la prensa de la República amordazada, o cobardemente vendida al gobierno y ocultando sistemáticamente la verdad; nuestros campos abandonados; muchos pueblos arrasados y, por último, el hambre y la miseria en todas sus formas, amenazan extenderse rápidamente en toda la superficie de nuestra infortunada patria.

¿A qué se debe tan triste situación?

Primero, y antes de todo, a que el pueblo mexicano no puede resignarse a tener por Presidente de la República a don Victoriano Huerta, al soldado que se apoderó del poder por medio de la traición y cuyo primer acto al subir a la presidencia fue asesinar cobardemente al Presidente y Vicepresidente legalmente ungidos por el voto popular; habiendo sido el primero quien colmó de ascensos, honores y distinciones a don Victoriano Huerta y habiendo sido él, igualmente, a quien don Victoriano Huerta juró públicamente lealtad y fidelidad inquebrantables. (...)

Esa es, en resumen, la triste realidad. Para los espíritus débiles parece que nuestra ruina es inevitable, porque don Victoriano Huerta se ha adueñado tanto del poder, que para asegurar el triunfo de su candidatura a la presidencia de la República, en la parodia de elecciones anunciadas para el 26 de octubre próximo, no ha vacilado en violar la soberanía de la mayor parte de los estados, quitando a los gobernadores constitucionales e imponiendo gobernadores militares que se encargarán de burlar a los pueblos por medio de farsas ridículas y criminales.¹¹⁸

Este discurso desde la tribuna del Senado, costó la vida a Belisario Domínguez —lo torturaron cortándole la lengua—; posteriormente Huerta mandó cerrar el Congreso, con lo que se instauró la que resultó ser la última dictadura personal imperante en México. La restauración del Estado de Derecho sucedió hasta 1917, con la realización de la Asamblea Constituyente, acto fundacional del Estado moderno en México, cuya estructura jurídica se establece en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, nuestra Carta Magna.

Al momento del golpe de Estado en México, Flavio Guillén era gobernador en Chiapas; un maderista tristemente célebre por elevar a ley, las condiciones infrahumanas en que trabaja-

118. *Belisario Domínguez, septiembre de 1913. "Discurso del senador por el estado de Chiapas contra el régimen de Victoriano Huerta", en De cómo vino Huerta y cómo se fue. Apuntes para la historia de un régimen militar, México, Librería General, 1914, pp. 348-355.*

ban los peones, en un texto aprobado en el Congreso en 1913 conocido como ley de sirvientes. Entre marzo y julio de 1913, Guillén se mantuvo fiel a Huerta, aun así fue depuesto por el dictador, quien impuso al ingeniero militar Bernardo A. Z. Palafox, quien se encargó de nombrar en puestos claves a los antiguos jefes porfiristas.

Emilio Rabasa aprovecha para imponer nuevamente al Ing. Reinaldo Gordillo León como gobernador de Chiapas (ya lo había sido en 1911-12); quien se encontraba exiliado en Guatemala después ser depuesto por Madero en 1912, acusado de fraude en su elección.

En abril de 1914, Luis Espinosa, destacado militar de la confrontación entre Tuxtla y San Cristóbal de Las Casas, organizó un levantamiento armado en Ocozocoautla y Cintalapa; el levantamiento es sofocado por un regimiento de rurales, los rebeldes se refugiaron en la Cueva del León, resguardándose ahí hasta septiembre, cuando se enteraron que las fuerzas carrancistas llegaron a Chiapas y habían depuesto a Huerta del gobierno federal y a Palafox del estatal, con la firma de los Tratados de Teoloyucan.¹¹⁹

Estos tratados disolvieron el antiguo ejército federal porfirista y permitieron el reconocimiento de Carranza como jefe de la revolución y posteriormente como presidente de México. Para ganar legitimidad entre la población, Carranza emite una serie de leyes que posteriormente le darían forma a la Constitución Federal, entre estas la Ley del Trabajo.

Como efecto, el general reconocido por Carranza como gobernador de Chiapas, Jesús Agustín Castro, promulga la Ley del Trabajo, que se expide el 30 de octubre de 1914, y en la que se fija el salario mínimo, la jornada máxima y se declaran abolidas las deudas de los mozos, por lo que también se conoce como Ley de liberación de mozos o Ley de obreros.¹²⁰

La ley de mozos promulgada por el gobierno del General Castro, fue mal vista por los finqueros, puesto que abolía el trabajo de servidumbre y las deudas, establecía un salario mínimo y jornada máxima de diez horas al día, se obligaba a los contratistas a pagar con dinero, prohibía las tiendas de raya o el pago de salario con mercancías. Establecía, además, el libre

119. *García, 1998. Op. cit., p. 244 y aa.*

120. *De la Peña, Moisés. 1951, Chiapas económico, Tomo II. México, Departamento de Prensa y Turismo, p. 361: citado en Daniel Villafuerte, et al; La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos, México, ed. p yv, p.72.*

121. *García, 1998, p. 256 y aa.*

122. *Carranza, Venustiano, 1915, 6 de enero. "Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856", en M. Fabiola, 1941, Cinco siglos de legislación agraria en México. México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, pp. 270-274.*

comercio en las fincas, hasta entonces controlado por el propietario de la finca.¹²¹

El 6 de enero de 1916, Carranza, Primer jefe del Ejército Constitucionalista y "encargado" del Poder Ejecutivo y jefe de la revolución, emite otra ley que declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas a particulares mediante actos de despojo amparados por compañías deslindadoras que se amparaban en la ley de baldíos del 25 de junio de 1856. Éstas habían sido protegidas por el régimen porfirista para apropiarse de grandes extensiones de tierras. Con este decreto, se deroga una de las leyes que más inconformidad había causado entre la población rural, particularmente entre los pueblos indígenas, dejando abierta la posibilidad para lo que más tarde se reconocería como reparto agrario:

Art. 3º. Los pueblos que necesitando, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.¹²²

En Chiapas, los años posteriores al derrocamiento de Huerta fueron confusos por el surgimiento de múltiples ejércitos, jefes políticos, alianzas y rupturas. En síntesis, entre 1914 y 1927, en Chiapas se confrontaron los ejércitos que tenían fuerza en todo el territorio nacional, esto es, carrancistas, villistas, zapatistas, socialistas y sonorenses. La inestabilidad política se refleja en la cantidad de gobernadores que ocupaban, desocupaban y en ocasiones re ocupaban el poder del estado.

En la tabla 13, se aprecia la lista de políticos y militares que ocuparon la gubernatura durante el periodo de inestabilidad revolucionaria, posterior a la caída de Porfirio Díaz en México y de los Rabasa en Chiapas; hasta el triunfo de la revolución de Agua Prieta y la llegada de los sonorenses al poder.

A manera de continuación lógica de la lista de gobernantes del periodo 1891-1911 (ver supra, tabla 1), en paréntesis hemos agregado un número para indicar el número de veces que se ocupó el cargo; cuando solo ocuparon el cargo una vez el número no es indicado, y se agregó una columna indicando el proceso histórico en el resto del país o la corriente política militar a la que pertenecía cada gobernante.

Tabla 13. Gobernantes de Chiapas 1911-1928

Gobernadores de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Reynaldo Gordillo León (1)	1911	Francisco León de la Barra, presidente interino
Policarpio Rueda Fernández	1911	Convocatoria a elecciones extraordinarias
Manuel Rovelo Argüello	1911	Francisco I. Madero en campaña presidencial
Marco Aurelio Solís (1)	1911	Francisco I. Madero, presidente electo
Reynaldo Gordillo León (2)	1911-1912	Emiliano Zapata desconoce a Francisco I. Madero, publica el Plan de Ayala y nombra a Pascual Orozco jefe de la Revolución
Flavio Guillén	1912-1913	Rebelión de San Cristóbal contra Tuxtla Gutiérrez
Marco Aurelio Solís (2)	1913	Golpe de Estado organizado por Victoriano Huerta, Félix Díaz y Bernardo Reyes
Reynaldo Gordillo León (3)	1913	Madero y Pino Suárez son asesinados, Victoriano Huerta toma el poder, Belisario Domínguez lo denuncia y en represalia Huerta lo manda asesinar y disuelve el Congreso
Bernardo Palafox (enviado por Huerta)	1913-1914	Venustiano Carranza desconoce a Huerta, publica el Plan de Guadalupe en Coahuila y convoca a las fuerzas revolucionarias a la Convención de Aguascalientes para nombrar un jefe único

Historia de la administración pública en Chiapas

Gobernadores de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
José Inés Cano (5)	1914	Francisco Villa dirige La División del Norte en Chihuahua, y Zapata el Ejército Revolucionario del Sur, sin Pascual Orozco
José María Marín	1914	Estados Unidos invade el Puerto de Veracruz, Huerta renuncia y se exilia
Jesús Agustín Castro (1) (enviado por Carranza)	1914	Venustiano Carranza se proclama Presidente, Zapata y Villa se reúnen en la Convención de Aguascalientes y nombran presidente de México a Eulalio Gutiérrez, quien es desconocido por Carranza
Blas Corral (1)	1915	Obregón derrota al ejército de Villa en Celaya y Carranza al gobierno de la Convención de Aguascalientes, el Gral. Castro deja Chiapas y se va a San Luis Potosí a combatir a Cedillo. Los gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y algunos países latinoamericanos reconocen al gobierno de Carranza
Jesús Agustín Castro (2)	1915-1916	El Gral. Jesús Agustín Castro publica la Ley de Obreros o Ley de Mozos
Blas Corral (2)	1916	Se reorganizan los hacendados de Tuxtla y San Cristóbal bajo una coordinación contra la Ley de Mozos
José Ascención González	1916	
Blas Corral (3)	1916	
Pablo Villanueva (1)	1916-1917	
Manuel Fuentes (1)	1917-1918	Congreso Constituyente en Querétaro, 5 de febrero de 1917; Carranza es nombrado presidente
Pablo Villanueva (2)	1918-1919	Concluye la Primera Guerra Mundial 1914-1918
Manuel Fuentes (2)	1919	Emiliano Zapata es asesinado en Chinameca, Morelos
Pablo Villanueva (3)	1919	En Motozintla se funda el Partido Socialista Chiapaneco (PSCH)
Pascual Morales Molina	1919	Venustiano Carranza es reconocido como presidente de México por Estados Unidos e Inglaterra y países de América Latina

Transiciones, decisiones y efectos

Gobernadores de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Alejo González	1920	Hegemonía de los hacendados impide la aplicación de la Ley de mozos y de la Constitución en general
Francisco G. Ruíz	1920	
Juan Zertuche	1920	
Fausto Ruíz	1920	El Ejército del Noroeste publica el Plan de Agua Prieta, en Sonora, desconociendo a Carranza y proclamando a Adolfo de la Huerta como Presidente
Francisco G. Ruíz	1920	Venustiano Carranza es asesinado en Puebla. Adolfo de la Huerta, asume como presidente sustituto (1920)
Amadeo Ruíz (1)	1920	Se reorganiza la Universidad Nacional, incluyendo las escuelas que existían en la Ciudad de México como parte de su estructura
Tiburcio Fernández Ruíz (1)	1920-1921	Álvaro Obregón gana la elección presidencial y toma posesión a partir del 1º de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924, resultando ser el primer presidente en terminar su periodo completo desde que inició la Revolución
Benigno Cal y Mayor	1921	La Secretaría de Instrucción Pública que existía desde el Porfiriato, se transforma en Secretaría de Educación Pública. Se levanta el Censo de población de 1921, el primero después de la Revolución
Tiburcio Fernández Ruíz (2)	1922	Gobernador del movimiento mapachista controla el poder estatal en Chiapas
Amadeo Ruíz (2)	1922	Se inicia la política de Reforma Agraria, facilitando que los campesinos ocupen "tierras nacionales" y se inicien trámites para su titulación, dotación o restitución
Tiburcio Fernández Ruíz (3)	1922-1923	Francisco Villa es asesinado en Chihuahua
Manuel Encarnación Cruz	1923	Obregón se postula para una reelección presidencial y gana el proceso; Adolfo De La Huerta postula el Plan que desconoce a Obregón y a su candidato presidencial Plutarco Elías Calles; el Gral. Green toma Villahermosa, Tabasco
Tiburcio Fernández Ruíz (4)	1923-1924	Obregón derrota a los rebeldes delahuertistas

Historia de la administración pública en Chiapas

Gobernadores de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Rogelio García Castro	1924	Felipe Carrillo Puerto, máximo dirigente del Partido Socialista del Sureste, es asesinado en Yucatán
Tiburcio Fernández Ruiz (5)	1924	Se inaugura la Escuela Nacional de Agricultura en Chapingo, Estado de México
Luis García	1924	Plutarco Elías Calles toma posesión como presidente de la República (1924-1928)
Martín Paredes	1924	Carlos Vidal se alía con Plutarco Elías Calles
Tiburcio Fernández Ruiz (6)	1924	Último periodo de Tiburcio Fernández, quien renuncia por acusaciones de fraude electoral
Raúl De León	1924	Calles inicia el programa de Educación socialista
Luis Ramírez Corzo	1924	El presidente Plutarco Elías Calles crea el Banco de México, reorganiza la Secretaría de Hacienda, crea la Comisión Nacional Bancaria y el Banco Agrícola
César Córdova	1925	César Córdova, aliado de Carlos A. Vidal, es electo gobernador provisional de Chiapas
Carlos A. Vidal (1)	1925	Vidal funda una Confederación Socialista de Trabajadores de Chiapas, inicia el reparto agrario en Chiapas y procura el cumplimiento de la Ley del Trabajo derivada del artículo 123 constitucional
José Castañón	1925	Gobernador temporal entre Carlos Vidal y su hermano Luis Vidal
Carlos Amilcar Vidal (2)	1925-1926	Calles crea la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales
J. Almicar Vidal	1926	Calles publica la Ley Federal de Colonización, el Plan Agropecuario, la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, la Ley Forestal. Se reforma la constitución para permitir la re-elección presidencial y se postula Álvaro Obregón

Gobernadores de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Luis P. Vidal	1927	Rebelión del general Francisco Serrano contra la re-elección de Obregón es apoyada por Carlos A. Vidal pero son derrotados y fusilados; en Chiapas es depuesto y fusilado Luis Vidal, con lo que el vidalismo y el socialismo son exterminados en Chiapas
Manuel Álvarez	1927	Gobernador sustituto de Chiapas
Federico Martínez Rojas	1927-1928	Álvaro Obregón es asesinado en Ciudad de México; Calles funda el Partido de la Revolución mexicana (PRM) e inicia el Maximato

Fuente: Cal y Mayor Redondo, Alberto, 2002, Op. cit.

Como se observa en la tabla 13, en un periodo de 17 años, que inició en 1911 con Francisco León de la Barra como presidente interino (responsable de organizar las elecciones en las que resultó electo Francisco I. Madero), y terminó en 1928 cuando Álvaro Obregón es asesinado y se funda el Partido Nacional Revolucionario, se sucedieron 51 gobernadores de Chiapas, en periodos de 3 meses en promedio.

Los zapatistas en Chiapas

El 28 de noviembre de 1911, a pocos días de que Francisco I. Madero tomara posesión como presidente de la República Mexicana, en Morelos se proclama el Plan de Ayala, en el que se desconoce a Madero como presidente por considerarlo incapaz de dirigir con éxito la Revolución iniciada en 1910 bajo los lineamientos del Plan de San Luis. El Plan de Ayala anuncia una estrategia adicional al Plan de San Luis, y que resulta la distinción más relevante del movimiento guerrillero encabezado por Emiliano Zapata, que pide: la toma de las tierras, montes y aguas que los pueblos reconocían como propias y denunciaban como usurpadas por los hacendados a la sombra de la política de desamortización de tierras del porfiriato.¹²³

123. *Ejército Libertador del Sur*, 2011. "Plan de Ayala", en *Gildardo Magaña*, 1951, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, ed. Ruta, Tomo II, pp. 85-87.

En 1916, una brigada de milicianos zapatistas llegó a Chiapas procedentes del centro de México, comandados por el General Rafael Cal y Mayor. El territorio en que se asentaron los zapatistas se encuentra en los valles de Cintalapa y en Mezcalapa, entre otros municipios de los distritos Chiapa, Tuxtla y Pichucalco, caracterizado por la vegetación de selvas altas poco pobladas, ubicado a los márgenes del cañón del río La Venta, en los límites occidentales de Chiapas, limítrofes con Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

Los zapatistas atacaron plazas de pueblos circunvecinos de Tuxtla Gutiérrez: al occidente de la capital chiapaneca, tomaron Ocozocoautla, al sur dominaban los pueblos de la Fraileasca: Villaflores y La Concordia; al norte tomaron Tecpatán, Copainalá, Ixtacomitán y San Fernando.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que realizaron, las tropas de Cal y Mayor sólo lograron ganar unos cuantos adeptos en esa región por lo que, hacia el final de 1922, sin armas y sin recursos, pero sobretodo sin el apoyo de los campesinos, los revolucionarios decidieron abandonar su lucha.¹²⁴

124. Ortiz Herrera, Rocío, 2009. "La revolución zapatista en los departamentos de Mezcalapa y Pichucalco, Chiapas (1910-1924)", en Thomas A. Lee Whiting, Davide Domenici, Víctor M. Esponda Jimeno y Carlos U. Del Carpio Penagos (coords.), *Medio ambiente, antropología, historia y poder regional en el occidente de Chiapas y el Istmo de Tehuantepec, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México*, UNICACH, p. 265.

125. García, 1998. pp. 330 y aa.

126. *Ídem*, p. 336.

Lejos del centro de México, los zapatistas de Cal y Mayor aplicaron el Plan de Ayala con un giro significativo: si bien se repartían las tierras entre los milicianos y simpatizantes, procuraban tomar tierras que no estuvieran ocupadas ni por fincas, ni por haciendas, mucho menos por pueblos campesinos. Más bien, los zapatistas de Cal y Mayor colonizaron las selvas de Mezcalapa y crearon colonias agrícolas entre 1915 y 1920, cuando se adhieren al triunfo de Álvaro Obregón y el Plan de Agua Prieta.¹²⁵

Una vez que el general Rafael Cal y Mayor aceptó la paz, depuso las armas y reconoció al gobierno de Obregón en México, obtuvo por parte del gobierno federal la finca de San Nicolás, un terreno de seis mil hectáreas ubicado en su natal Cintalapa; de hecho, los antiguos propietarios de la finca eran los padres del General zapatista, quien instaló una Colonia Agrícola Militar.¹²⁶

Otro jefe político y militar muy relevante en esos años es Tiburcio Fernández Ruíz, un exhacendado que se había opuesto

a la Ley de Mozos, publicada por el general Castro, a quien había combatido entre 1914 y 1919 al mando de un ejército conocido como *Los Mapaches*.

Los mapachistas de Chiapas

Entre 1914 y 1920 Chiapas fue escenario de una guerra entre los ejércitos Constitucionalista, al mando del general Castro, y *los mapachistas*, un ejército local que mantenía una alianza estratégica con la División del Norte que comandaba Francisco Villa, aunque en su práctica revolucionaria y su programa político poco o nada tenían que ver con el ideario villista. Tal parece que la alianza entre mapachistas y villistas era más táctica para hacer un frente común contra el Ejército Constitucionalista que se imponía en la capital de la República mexicana.

Tiburcio Fernández, quien había sido jefe militar de Los Mapaches, se adhirió al Plan de Agua Prieta que comandaban Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Entre 1921 y 1924 fue gobernador del estado de Chiapas en seis ocasiones, alternándose con otros jefes políticos que ocuparon la gubernatura algunos meses y después eran remplazados nuevamente por Tiburcio Fernández. En estos periodos de gobierno interino, los zapatistas aparecieron nuevamente encabezados por Benigno Cal y Mayor, quien ocuparía el cargo de gobernador en 1921 para dejarlo posteriormente en manos de Tiburcio Fernández en 1922.

El 13 de enero de 1920, en la Villa de Motozintla, centro regional de la zona Sierra Mariscal, el Club Liberal Democrático Belisario Domínguez se transforma en Partido Socialista Chiapaneco (psch); su proclama era la denuncia de la explotación laboral en las fincas cafetaleras, haciendo un llamado a formar sindicatos y cooperativas de producción y consumo.

Entre los objetivos del psch, se establecía la socialización de las tierras productivas como método para terminar con la desigualdad, el fraccionamiento de las grandes propiedades, la expropiación y dotación de ejidos a los campesinos sin tierras y la construcción de un sistema socialista, para aspirar a un régimen comunista que se caracterizara por la propiedad socialista y el reconocimiento de los derechos de las mujeres.



Ilustración 17. Tiburcio Fernández Ruiz, General de División ex Jefe militar de Los Mapaches. Fue gobernador de Chiapas en seis ocasiones, caracterizó por luchar en busca de mejores condiciones para su estado.

Entre las acciones de los socialistas chiapanecos, están la organización de sindicatos entre los peones y trabajadores de las fincas, quienes se vieron en la necesidad de tomar las armas para defenderse de la ofensiva de finqueros y enganchadores, que recibían apoyo de los gobiernos municipales y estatal, que terminaron por declarar ilegal al psch.

En la vecina Guatemala, la Revolución mexicana tuvo una réplica: un creciente movimiento opositor integrado por obreros, campesinos, artesanos e incluso por conservadores derrotó a Manuel Estrada Cabrera en abril de 1920, después de 22 años de dictadura. Sin duda, estos acontecimientos inspiraron a los socialistas chiapanecos, que reivindicaban la abolición de las fronteras internacionales y se identificaban con un creciente movimiento socialista internacional.

En el resto del país la efervescencia de movimientos sociales estaba latente: se crearon Partidos Socialistas en Michoacán, Yucatán, Tamaulipas y Guerrero, así como un movimiento agrarista en estos estados y en otros como Veracruz y Tlaxcala. El auge del psch, llegó cuando Carlos Amilcar Vidal fue electo gobernador de Chiapas en 1925 y después asumió la jefatura política del psch.

Carlos A. Vidal es otro personaje de la época, fundador de la Confederación Socialista de Trabajadores y posterior gobernador de Chiapas, quien en 1910 pretendió la anexión del estado a Tabasco, donde tenía una finca cafetalera.

En 1913, se sublevó a la dictadura de Victoriano Huerta y dos años después fue ascendido al grado de General del Ejército Constitucionalista, con una tropa de aproximada de 500 soldados. En 1916 fue comandante militar del territorio de Quintana Roo, debido al impacto de un huracán pide ayuda a Salvador Alvarado (jefe militar carrancista de Yucatán), de quien en 1918 recibe la misión carrancista de pacificar a Chiapas, con poco éxito; sin embargo aprovecha y en Copainalá funda el Club Vidalista con el que se adhiere a la campaña electoral de Ignacio Bonilla, postulado por Carranza a la Presidencia.¹²⁷

Los socialistas chiapanecos fueron una fuerza política importante entre 1920 y 1927. A principios de 1922, el psch fundó el Sindicato de Obreros y campesinos del Soconusco, aliado a la

127. *Spenser, Daniela, 1988. El partido socialista chiapaneco. Rescate y reconstrucción de su historia, México, CIESAS, eds Casa Chata, pp. 80-82.*

Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); declararon una huelga en las plantaciones cafetaleras donde se calcula la participación de hasta 7000 trabajadores, de un total de 20000 que se empleaban en las fincas. La consecuencia inmediata de la huelga fue una escalada de represión en contra de los socialistas de Motozintla y en contra de Ricardo Alfonso Paniagua, secretario del partido.¹²⁸

Los socialistas se recuperan de la represión gracias a una alianza táctica con Carlos A. Vidal, quien sería su máximo dirigente. El General Vidal —de quien más adelante analizaremos con más detalle su trayectoria— era un militar y político del Ejército Carrancista, desde 1919 quería ser electo gobernador de Chiapas, pero Venustiano Carranza no lo apoyó, por lo que en 1920 rompe con Carranza y se alía con el Ejército del Noroeste, encabezado por Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Este grupo promulga el Plan de Agua Prieta el 23 de abril de 1920, en Sonora, desconociendo al gobierno de Venustiano Carranza, quien huye de la Ciudad de México buscando reorganizar su Ejército pero es asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920.¹²⁹

La trayectoria política de Carlos A. Vidal se forjó en una serie de alianzas con figuras de la política nacional, principalmente Venustiano Carranza y luego Plutarco Elías Calles; eso no quiere decir que el vidalismo que se desarrolló como movimiento político en Chiapas después de 1920 careciera de una ideología política. Vidal se describió como socialista, y aunque el socialismo vidalista seguramente no era canónico en su retórica ni en su aplicación de los preceptos tradicionalmente entendidos como socialistas, cuando por fin Vidal asumió el poder en Chiapas como gobernador en 1925, el hecho de la insistencia de Vidal en tacharse y referir a su partido y a sus partidarios como socialistas es muy significativo. En la práctica, socialismo y vidalismo eran designaciones sinónimas en Chiapas durante la década mencionada.¹³⁰

En 1920 y en 1925 Vidal fue electo gobernador de Chiapas, asumiendo poco después la jefatura del PSCh, en 1927 se adhiere a la rebelión del general Francisco R. Serrano, contra la pre-

128. Grollová, Daniela, 1995. “Los trabajadores cafetaleros y el Partido Socialista Chiapaneco. 1920-1927”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds), *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, Centro de Estudios Mayas del Inst. Inv. Filológicas – UNAM/CIESAS/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos – Universidad de Guadalajara, México, pp. 205-207.

129. Knight, Alan, 2012. *La Revolución mexicana: del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, FCE.

130. Ostben, Sara, 2010. “Vida y muerte del general Carlos A. Vidal: significado e interpretación regional y nacional. 1915-1927”, en Justus Fenner y Miguel Lisbona Guillén, *La Revolución mexicana en Chiapas un siglo después*, Proimmue-UNAM / Gobierno del Estado de Chiapas, p. 405.

sidencia de Emilio Portes Gil y el maximato. Es fusilado en Huizilac, Morelos el 3 de octubre de 1927. El maximato fue el periodo político entre la presidencia de Plutarco Elías Calles y la de Abelardo L. Rodríguez (1924 y 1934), conocido así por el poder fáctico que ejerció Calles como Jefe máximo de la revolución, sobre los presidentes en turno.

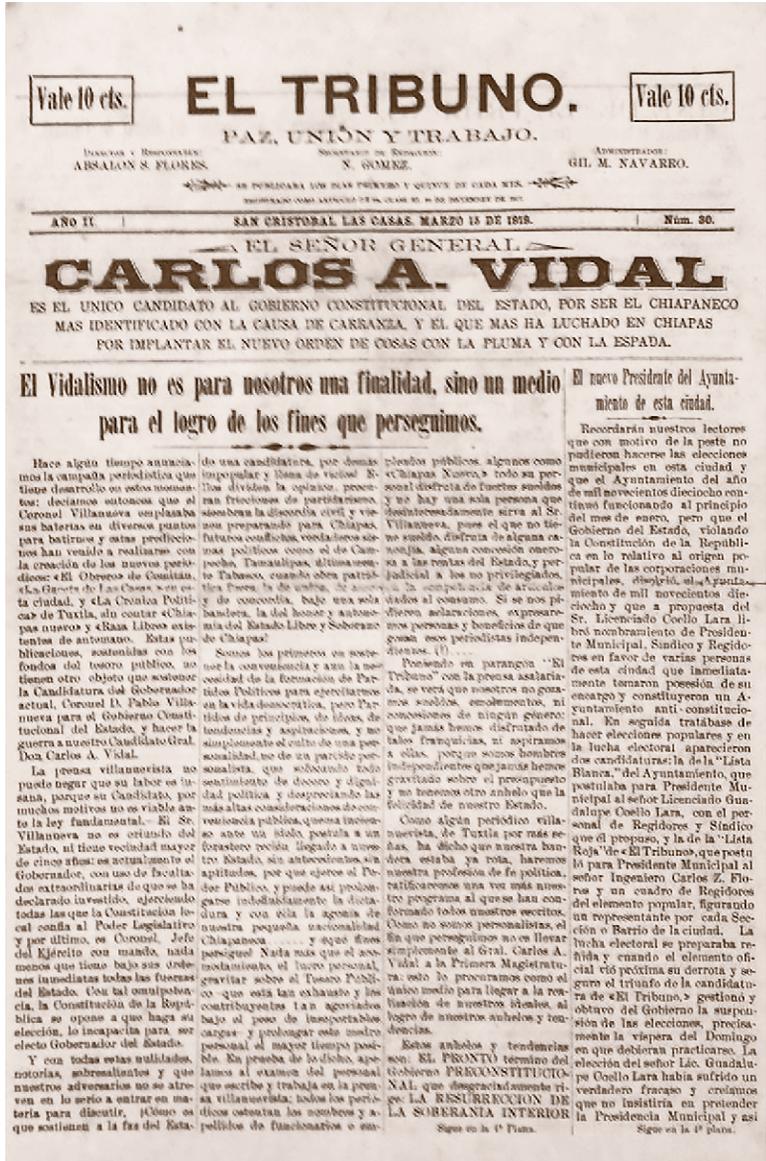


Ilustración 18. Titular del periódico El Tribuno, el cual anuncia que Carlos A. Vidal es el único candidato a gobernador constitucional del estado de Chiapas.

La administración pública durante el maximato

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se hace una reforma profunda a la Secretaría de Hacienda, particularmente destaca la creación del Banco de México, encargado de controlar la inflación y la política monetaria del país, la emisión de billetes oficiales y la cancelación de los billetes que los bancos estatales habían emitido durante el periodo revolucionario (en Chiapas circulaban billetes del Banco de Tabasco, por ejemplo). Con la creación del Banco de México, el país tuvo capacidad de renovar las políticas de contratación de deuda exterior.¹³¹

La falta de rectoría del Estado en el mercado financiero facilitaba la contratación de deudas impagables por los ayuntamientos. Como ejemplo, el caso de Pichucalco, donde el Ayuntamiento de 1909 para remplazar la tubería de barro por un sistema de acero y evitar fugas, a la vez que se ampliaba la cobertura del servicio en la cabecera municipal, concesiona a Rosario Sangeado y Juan N. Bulnes Cia. el proyecto mediante convenio con valor de \$8 000. Con la revolución el Ayuntamiento incumple con los pagos a Sangeado y Bulnes, quienes en 1912 venden su crédito al Banco de Tabasco. El Banco reclama al ayuntamiento de Pichucalco el pago de \$9 599.95 incluyendo intereses acumulados. Ante la incapacidad de pago y las gestiones del Presidente de Pichucalco, el gobierno del estado absorbe la deuda, pero el Ayuntamiento siguió en cartera vencida.¹³²

Aun cuando en los archivos revisados para efectos de esta investigación sobre este caso no se tienen indicios de cómo se resolvió el asunto, es ilustrativo del desorden que había en la contratación de deuda por gobiernos locales y es probable que con la creación del Banco de México se haya buscado una solución a los endeudamientos de los ayuntamientos después de la Revolución, más aún cuando la política de servicios se centralizó en el gobierno federal.

En 1914 llegó a Chiapas, procedente del Istmo de Tehuantepec, el general Jesús Agustín Castro, con la orden de Venustiano Carranza de subordinar el estado al Ejército Constitucionalista. Al llegar las tropas a Tuxtla Gutiérrez, se impone como gober-

131. Castelazo, José, 2011. *200 años de administración pública estatal. Tomo v: La administración pública en los informes presidenciales, vol. 2: 1920-1976. Adolfo De la Huerta – Luis Echeverría Álvarez, México, Inst. Nal. Admon. Pública AC (INAP), pp. 89-92.*

132. Contreras Utrera, Julio, 2006. "El suministro de agua potable en antiguos pueblos zoques. 1880-1945", en Dolores Aramoni Calderón, Thomas A. Lee Whiting y Miguel Liabona Guillén (coords.), *Presencia zoque. Una aproximación multidisciplinaria, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, UNICACH-CO-CYTECH-UNACH-Proimmuel UNAM, pp.182-186.*

nador y toma la iniciativa de combatir a los finqueros y terratenientes, abanderando la causa de los trabajadores, con lo que pretendió, sin gran éxito, legitimar su poder entre la población.

Después de haber ocupado las principales ciudades, el General Castro promulgó la Ley de Obreros, conocida como la Ley de Mozos: por ley dejaron de haber sirvientes. Por ley sus deudas fueron abolidas y ellos con derecho de percibir salarios de \$1 en el Soconusco y \$0.75 en la sierra Mariscal, pagados en moneda de circulación legal. El trabajo dominical y tiempo extraordinario debía ser remunerado, la jornada fue estipulada en diez horas. Quedaron prohibidas las tiendas de raya. Los finqueros y administradores de las plantaciones tenían que proporcionar a los peones, casa, salubres, medicinas y atención médica, además de establecer por su cuenta escuelas para los hijos de los trabajadores. Las autoridades escogidas por el nuevo gobierno debían vigilar el cumplimiento de los preceptos legales.¹³³

133. *Spenwer, Daniela, 1988. Op. cit, p. 74.*

En 1915, el general Castro promulgó la Ley de Obreros, y en 1917 los carrancistas organizaron un Congreso Constituyente a través del cual se reestructuró el Estado y se recogieron principios de la lucha revolucionaria en artículos como el 3, el 27 y el 123, en los cuales se establecían derechos sociales de toda la población mexicana a la educación, a las tierras y al trabajo. En los hechos, sería hasta el periodo de 1934 a 1938, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, en que se aplicaría la Constitución de 1917.

134. *Carrera Hernández, Ady P, 2014. "La revolución de 1910 y su impacto en la vida política de los estados. La constitución de 1917 y las nuevas reglas de organización política y administrativa de los estados", en Carlos F Quintana Roldán y Cecilia Cadena Inostroza (coords.), Op. cit, p. 129.*

Esta Constitución representó una profunda reforma a la de 1857. Los constituyentes del '17, tomaron como base la Constitución de 1857, manteniendo la estructura técnica jurídica e introduciendo cambios importantes. Uno de estos fue la abolición de los jefes políticos en los municipios, estableciendo en el artículo 115 al Ayuntamiento como única autoridad que debería ser electa por sufragio universal, tratando de eliminar a los caciques regionales.¹³⁴

El posible éxito de la Ley de Mozos de 1915 y de la Constitución de 1917 se vio truncado por una férrea resistencia y oposición de finqueros y hacendados. En 1919 la coyuntura electo-

ral estuvo marcada por la constitución de partidos regionales, conflictos sociales entre hacendados y constitucionalistas, asimismo el surgimiento de un movimiento campesino-trabajador distinto al de Villa y Zapata. Venustiano Carranza se aisló de las distintas corrientes políticas y revolucionarias al confrontarse con Zapata, Villa y Obregón.

En el Soconusco los hacendados ganaderos fueron rápidamente derrotados por el ejército constitucionalista, pero en las regiones Centro y Altos de Chiapas, los antiguos enemigos que se habían disputado la capital del estado, coincidieron en su resistencia contra el gobierno carrancista en una guerra de guerrillas que duró hasta 1920, es decir, después de las elecciones en las que los carrancistas perdieron la presidencia y la gubernatura de Chiapas. En México resultó electo Álvaro Obregón y en Chiapas, Tiburcio Fernández Ruíz, del partido anticarrancista y favorable a los hacendados.¹³⁵

En 1927 se reformó la Constitución Federal para permitir la reelección del Presidente de la República, postulándose Álvaro Obregón, quien resultó electo, siendo asesinado a los dos días en Ciudad de México. El Congreso de la Unión designó a Emilio Portes Gil, quien entonces era el Secretario de Gobernación, como presidente sustituto. El día que tomó posesión como presidente, el 1º de diciembre de 1928, se convocó a las distintas corrientes políticas, militares, y exrevolucionarios, a constituir el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del Partido de la Revolución mexicana (PRM). Posteriormente sería refundado como Partido de la Revolución Institucional (PRI), con las aspiraciones de la sociedad política de transformar a la sociedad y buscar una coordinación entre la sociedad y el Estado a través de un instituto político, abandonando el uso de las armas como medio para tomar el poder.

Durante la presidencia de Emilio Portes Gil (1928-1930) el presupuesto federal tuvo un superávit por vez primera desde que estalló la revolución, cerrando el ejercicio fiscal con \$16 000 000.00 de la época.¹³⁶ Ese año se mantuvo activa la campaña militar contra los cristeros (movimiento auspiciado por la Iglesia Católica contra las leyes anticlericales que había promulgado Calles); también contra la rebelión escobarista, (movimiento

135. *Spenser, Daniela, 1988. Op. cit, p. 80 y aa.*

136. *Castelazo, José, 2011. Op. cit, p. 175.*

armado dirigido por José Gonzalo Escobar, que desconocía a Portes Gil como presidente, a Calles como dirigente y a Pascual Ortíz Rubio como sucesor).

Durante la presidencia de Pascual Ortíz Rubio (1930-1932) se administró el impacto de la crisis financiera mundial de 1929. Las mercancías que México producía para exportar a otros países —petróleo, plomo, plata, henequén, café, principalmente— tuvieron una demanda externa menor y un incremento de los precios de comercialización, lo que repercutió en los ingresos del Estado, que se vio en la necesidad de poner en marcha un plan de austeridad y reducir el gasto total del gobierno para alcanzar equilibrios presupuestales:

El gasto público disminuyó 25% entre 1930 y 1932, y de 1932 a 1933 no fue posible mantener el excedente comercial. En ese último año se dio un pequeño déficit. A pesar de ello, los problemas de cambio en los mercados de divisas presionaron hacia el abandono del patrón oro y el peso se devaluó de la misma manera que le sucedió a las monedas de otros países industrializados. El producto interno bruto disminuyó alrededor de 5.6% de 1929 a 1932. La industria manufacturera, de transportes y minería disminuyeron dramáticamente. El petróleo seguía disminuyendo desde 1921. La ganadería y la energía eléctrica son sectores que finalmente sufrieron la presión de la crisis. La agricultura, que por muchos años fue de subsistencia, no sufrió efectos demoledores a excepción del algodón durante 1932.¹³⁷

137. Álvarez Simán, F. 1996. *Capitalismo, el Estado y el campesino en México. Un estudio en la región del Sotavento en Chiapas, México*, UNACH, p. 80.

Durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), se publica la Ley del Salario Mínimo, con lo que se pone un piso a los derechos laborales y se trata de regular el mercado laboral. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se transformó en Secretaría de Economía Nacional con diversas encomiendas, entre las que podemos destacar:

...organizar, limitar y vigilar la actividad privada por razones de interés público, a fin de obtener el mayor provecho colectivo y de evitar en lo posible las fricciones entre los grupos que intervienen en los fenómenos de producción, distribución y consumo; y por otra parte, las actividades

que tienden a mejorar las condiciones económicas mediante una intervención directa en las funciones mismas de producción y distribución, sea colaborando con los particulares, bien independientemente de ellos, procurando la modificación de las condiciones perjudiciales que puede crear el libre juego de las fuerzas económicas.¹³⁸

138. *Castelazo, José, 2011. Op. cit, p. 241.*

Como puede observarse, el Estado tenía un papel central en la regulación de la economía, de los mercados de producción, distribución y consumo de bienes, y se procuraba favorecer al interés público antes que al privado. Tarea nada sencilla, considerando que la economía de México estaba en recuperación después de la guerra de revolución, en un escenario internacional de crisis financiera después de 1929, y con una economía dependiente de actividades extractivas como minería y petróleo, industrias en las que el Estado tenía poca capacidad de acción frente a empresas extranjeras que dominaban esos ramos.

En su primer informe presidencial, Abelardo L. Rodríguez denunciaba la situación de dependencia de la industria petrolera: "La explotación continúa controlada en más de un 97% por capital extranjero, regentado por dos grupos que poseen y explotan la mayoría de los yacimientos descubiertos y la casi totalidad de las refinerías, oleoductos y estaciones de distribución del petróleo en el país." Y en seguida explica el alcance del decreto publicado el 19 de mayo de 1933: "declaro reserva nacional casi todos los terrenos posiblemente petrolíferos no concesionados o solicitados hasta su fecha".¹³⁹

139. *Ídem, p. 262.*

De un total de 22 millones de hectáreas de terrenos petroleros identificados en ese momento, el Estado tenía concesionadas poco más de 10 millones a empresas privadas internacionales, y con este decreto, el Estado detenía el avance de las empresas en el potencial petrolero del país en las 12 millones de hectáreas aún sin concesionar, sin afectar la superficie que ya estaba en poder de las empresas extranjeras. En 1934 se crea la compañía Petróleos de México (Petromex).¹⁴⁰ Era un primer paso para la posterior expropiación petrolera dirigida por el Gral. Lázaro Cárdenas en 1938.

140. *Ídem, pp. 262 y 279.*

La característica del Estado interventor en la economía fue definida con mayor claridad por Lázaro Cárdenas: "Es fundamental ver el problema económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan a cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general, y por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, debe ser cada vez mayor, más frecuente y más a fondo".¹⁴¹

141. *Ídem*, p. 287.

Para cumplir su cometido, Lázaro Cárdenas publicó una serie de leyes para la expropiación de empresas extranjeras: cobran gran importancia la Ley de Nacionalización de Bienes y su reglamento (1935), la Ley de Expropiación (1936). Ambas Puestas a prueba el 24 de junio de 1937 cuando se expropiaron los Ferrocarriles Nacionales de México, y el 18 de marzo de 1938 al expropiar las compañías petroleras. Para hacer funcionales estas dos expropiaciones, se creó la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles y la industria petrolera fue transferida a Petróleos Mexicanos (PEMEX), en sustitución de PETROMEX, creando además, una empresa paraestatal dedicada a la distribución de los productos petroleros al interior y exterior del país, que en 1940 se fusionaría con PEMEX: "Distribuidora de Petróleos Mexicanos".¹⁴²

142. *Ídem*, p. , p. 517 y 524-525.

Cárdenas creó una serie de instituciones con un enfoque social basado en la educación, la investigación científica y la cultura, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), planteando la necesidad de ahondar la problemática indígena, así como el pasado nacional, por decreto crea también el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica.

En materia de derechos sociales, creó el Departamento de Asuntos Indígenas, y al término de su sexenio propuso dos iniciativas de ley que fueron aprobadas posteriormente: la ley del Seguro Social, por la que se sentó las bases para crear el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Código Agrario, éste último un documento que agilizó cientos de solicitudes de acceso a la tierra por vía de dotación, reparto, expropiación, reconocimiento o restitución, además de fortalecer las capacidades de producción, comercialización y acceso de ejidos y comunidades agrarias a infraestructura de riego y créditos.

En materia de derechos civiles y penales, se publicó el Código de Procedimientos Civiles y Penales, la Ley de Amparo, la Ley de Indulto y leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público.¹⁴³

El cardenismo no estuvo exento de dificultades para realizar los programas de reparto agrario de las fincas entre campesinos sin tierras, de protección social a los indígenas y el fomento de su organización en sindicatos o de fortalecimiento de los ayuntamientos frente a los cacicazgos regionales. En el caso de los Altos, ciudad Las Casas aún conservaba su papel como Jefatura política de municipios tsotsiles y tseltales vecinos, como Zinacantán, Teopisca, Huixtán y Tenejapa, que eran obstaculizados por los de San Cristóbal para constituir ayuntamientos libres. Los campesinos beneficiados mejoraron su condición social.

Los coletos — esto es, el grupo de mestizos de San Cristóbal descendiente de criollos confrontados con indígenas— nombraron a Alberto Pineda como presidente municipal en 1938 con la encomienda de detener el avance del cardenismo en Ciudad de San Cristóbal de Las Casas y conservar los lazos de dependencia de los municipios tsotsiles y tseltales de los Altos hacia la ciudad coleta. Buscaban eximir a los Altos de las políticas agraria, indigenista y municipalista de Lázaro Cárdenas. El conflicto escaló cuando el gobierno estatal desconoció a Pineda como Presidente municipal y nombró al diputado Isidro Rabasa como Presidente interino. Los viejos celos entre los de San Cristóbal y los de Tuxtla Gutiérrez resurgieron.¹⁴⁴

El gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), promovió una reforma municipal con el propósito de ampliar la participación social en las políticas públicas: “La mejoría de los servicios, la unidad de métodos, planificación administrativa, colaboración de los ayuntamientos en la educación pública y la clara delimitación de responsabilidades para los funcionarios, harán que la base de nuestra democracia se robustezca y refleje su progreso sobre el país entero.”¹⁴⁵

En Chiapas, lo mismo que en Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, se instalaron comisiones deslindadoras de tierras nacionales con el propósito de “definir la ubicación, extensión, clasificación y utilización de los terrenos nacionales no planificados.”¹⁴⁶

143. *Ídem*, pp. 325-328

144. Lewis, Stephen, 2005. “El choque del siglo: los coletos y el cardenismo. 1936-1940”, en Mercedes Olivera y María Dolores Palomo (coords.), *Chiapas: de la independencia a la revolución*, México, CIESAS, pp. 73-95.

145. Castelazo, José, 2011. *Op. cit.*, p. 352.

146. *Ídem*, p. 353.

En materia de derechos sociales, Ávila Camacho creó el IMSS, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y publicó el reglamento del Artículo 3° de la Constitución para definir los métodos de acceso a una educación pública, laica y gratuita.

El último periodo que analizaremos corresponde al gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Quien además de seguir con la política de tener un Estado fuertemente arraigado en la sociedad a través de servicios públicos de salud, educación y derechos sociales, dio un giro en la política de colonización de tierras nacionales.

En los límites noroccidentales de Oaxaca con el Sur de Veracruz, la Comisión del Papaloapan inició estudios para un megaproyecto de construcción de una presa hidroeléctrica, que lleva el nombre del entonces presidente, implicando el desmonte de miles de hectáreas de bosque y selva de los territorios de los pueblos mazateco y chinanteco, ocasionando el desplazamiento de cientos de pueblos que fueron reubicados en selvas del Uxpanapa en Veracruz; de Los Chimalapas en Oaxaca y de Lacandonia en Chiapas. En Chiapas, esta política de colonización inició con estudios de la Comisión del Grijalva para construir el sistema de presas hidroeléctricas más grande del país: La Angostura, en territorio tsotsil de Venustiano Carranza; el Sumidero, en territorio zoque de Tuxtla Gutiérrez y Malpaso, en territorio zoque de Mezcalapa.¹⁴⁷

147. *Ídem*, pp. 386 y 404.

Miguel Alemán creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Comisión Nacional de Cinematografía y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), instituciones que permitieron a la población hacer efectivos sus derechos sociales.

La política económica de la posguerra sentó las bases para un cambio del tipo de Estado. De ser interventor en la economía y regulador de mercados de producción, distribución y consumo, a partir de Miguel Alemán el Estado mexicano apostó por la industrialización del país para sustituir las importaciones por productos hechos en México, analizado con más detalle en el siguiente capítulo.

La política agraria

La política de Reforma Agraria, consistente en el reparto y titulación de tierras que ancestralmente reclamaban los pueblos indígenas y campesinos, bajo la tenencia de la tierra colectiva, esto es, comunal y ejidal, representó un acto de justicia agraria y es uno de los principales logros de la Revolución mexicana.

Una serie de reformas jurídicas establecieron la política agraria derivada de la Revolución mexicana: la Ley del 6 de enero de 1915, el Artículo 27 de la Constitución de 1917, los Decretos de 1916 y 1921, el Reglamento de 1922, la Circular y las Leyes sobre el patrimonio ejidal de 1925, la Ley Bassols de 1927 y el Código Agrario de 1934. "Todas estas disposiciones dependieron en gran medida de la capacidad de los grupos sociales para imponer sus intereses en materia agraria y de la concepción que sobre la Reforma Agraria tuvieron cada uno de los gobiernos nacionales en turno".¹⁴⁸ En 1910 la concentración de la tierra en pocas manos era general en Chiapas:

En 1910 había 3288 poblaciones rurales con 361246 habitantes, que representaban 83.7% de la población total. En relación con el total de estas poblaciones, la mayoría (2915) correspondía a haciendas con 215 590 habitantes; 316 a pueblos agrícolas con 130 938 habitantes y 57 clasificadas como 'otras comunidades rurales', con 14 718 habitantes.

Otras fuentes de información consideran que en 1910 los propietarios rurales en Chiapas tan sólo representaban 4%, mientras que los jefes de familia sin propiedad agrícola constituían el 96% restante. Los peones representaban 92.8%, la mayor parte de la población.¹⁴⁹

En octubre de 1920 se organiza un proceso electoral en el que resultan electos Álvaro Obregón como Presidente de la República y Tomás Fernández Ruíz como Gobernador de Chiapas, de igual forma diputados locales y federales, con lo que se anuncia el fin de la revolución armada y el restablecimiento del Estado de Derecho con el propósito de hacer cumplir la Constitución de 1917.

148. *Reyes Ramos, María Eugenia, 2002. Conflicto agrario en Chiapas: 1954-1964, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, CONECULTA - Gobierno del Estado de Chiapas / UAM, p. 59.*

149. *Ídem, p. 78.*

En 1921, el gobernador de Chiapas publica la primera Ley agraria posterior a la Revolución, que estaba lejos de ser una ley que pretendiera el reparto agrario, y más bien era un marco jurídico que permitiría restablecer los privilegios de la “familia chiapaneca”, es decir, de los terratenientes, clase social reconocida por la “familia revolucionaria”.¹⁵⁰

150. *García, 1998. p. 546.*

No es una exageración calificar la Ley agraria de 1921 como conservadora, contrarrevolucionaria y anticampesina. La estructura agraria no fue modificada en favor de los campesinos, por el contrario, se profundizó la concentración de la tierra: En 1923 había en Chiapas 728 propiedades rurales con más de 1000 ha (...y) concentraban 2628041 ha de un total de 7441500 censadas en la entidad.¹⁵¹

151. *Reyes Ramos, 2002. Op. cit, p. 79t*

Revisando los datos oficiales, se concluye que el reparto agrario empezó hasta 1934, con la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de México:

Según datos del historial agrario del Registro Agrario Nacional (RAN), en 1918 se tuvo el primer ejido definitivo, y de acuerdo con la Memoria del Departamento Agrario se registran solamente nueve ejidos provisionales de 1920 a 1924. Por su parte, las estadísticas censales evidencian este fenómeno al señalar que en 1930 se tenían 67 ejidos con dotación definitiva de 104509 hectáreas, y en 1940 la cifra había aumentado a 438 con una superficie de 643035 hectáreas.¹⁵²

152. *Villafuerte, Daniel (et al), 1999. La tierra en Chiapas: viejos problemas nuevos, México, UNICACH-Plaza y Valdés, p. 69.*

La política agraria del Cardenismo permitió a los campesinos contar con un marco de seguridad jurídica en la tenencia de tierra cultivable bajo la figura de ejido, comunidad o pequeña propiedad. Para fomentar la producción agrícola y el acceso a mercados, el Estado creó el Banco de Crédito Ejidal.

En la gráfica 2 puede compararse la política de reparto de tierras en tres periodos: entre 1920 y 1929, es decir, al terminar la Revolución mexicana, hasta la crisis financiera mundial de 1929, periodo conocido como el de los sonorenses en el poder, por los gobiernos de Álvaro Obregón, Emilio Portes Gil y Plutarco Elías Calles, también conocido como *el maximato*, durante el cual en Chiapas se había dotado de tierras a 30 núcleos agra-

rios y sólo se había ampliado un ejido, con 46 205 ha y 1 402 ha respectivamente. En este primer periodo del reparto agrario se distribuyeron 47 607 ha en total.

Un segundo periodo de la política agraria corresponde a las presidencias de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) y Lázaro Cárdenas (1934-1940). En este periodo, marcado internacionalmente por las dos primeras guerras mundiales, en Chiapas se realizaron 173 dotaciones agrarias por 279 174 ha, y seis ampliaciones por 13 179 ha, para un total de 292 353 hectáreas, lo que representa seis veces más acciones agrarias que durante el periodo de Obregón, Calles y el maximato.

Cárdenas convirtió al Ejido en el pilar de la economía redistribuyendo 20 millones de hectáreas a 11 000 ejidos, expropiando empresas agroindustriales para beneficio de los campesinos y trabajadores que dependían de ellas. Al mismo tiempo estimuló el crecimiento de productores independientes y de la producción en bases colectivas. Estas medidas incluyeron políticas de modernización para el sector agrario de la economía, ya que si bien fueron escritos en términos capitalistas su impacto político fue contundente para las masas rurales reforzando así las bases para su desarrollo.¹⁵³

153. *Álvarez Simán, F. 1996. Op. cit, p. 111.*

Un tercer periodo en que se presenta la información estadística sobre el alcance de las políticas agrarias en Chiapas es entre 1940 y 1949, en las presidencias de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y los primeros cuatro años del sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952); aunque este último instrumentó una serie de reformas que transformaron el modelo cardenista de Estado interventor y regulador de la economía, a un modelo basado en el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones.

En este periodo, en Chiapas se realizaron 276 dotaciones y 49 ampliaciones, por un total de 438 959 y de 38 614 hectáreas respectivamente, repartiéndose 477 573 hectáreas en total; 1.6 veces más que durante el cardenismo.

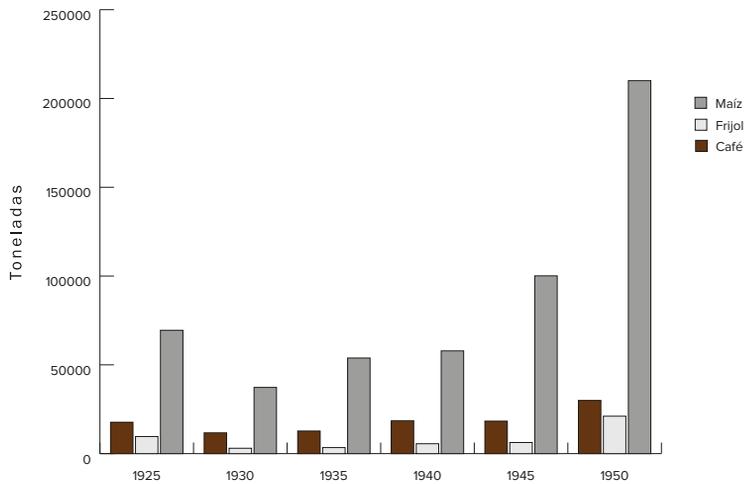
Este periodo coincide con la Segunda Guerra Mundial, en la que México participó como aliado de Estados Unidos enviando una flota aérea y expropiando propiedades de ciudadanos

del eje Berlín-Roma-Tokio, lo que impactó en Chiapas con la expropiación de 32 fincas cafetaleras propiedades de alemanes, que se extendían en más de 10 000 hectáreas de un total de 60 000 de la superficie cafetalera en el estado.¹⁵⁴

154. *Ídem*, p. 196.

La recuperación económica de la agricultura solo fue posible hasta después de la Segunda Guerra Mundial, a juzgar por las cifras de producción de café, maíz y frijol, los principales cultivos comerciales de Chiapas, como puede observarse a continuación en la gráfica 5.

Gráfica 5. Producción agrícola en Chiapas, 1925-1950



Fuente: "Montly Economic Review, 8 de marzo e 1940, NA, RG 84, Correspondence, Tapachula. Citado en Benjamin T. 1990, El camino a Leviatán, p.311

En la gráfica anterior se aprecia el impacto en la economía por la crisis financiera mundial de 1929, que representó una desaceleración en los procesos de producción del capital. También es notable que la mayor superficie agrícola en Chiapas era el maíz, que resultó ser el principal cultivo tanto para la economía doméstica o de autoconsumo como de la economía de agricultura comercial.

Otro dato importante que explica el incremento en la producción agrícola entre 1945 y 1950, es el hecho de que en 1943 se instaló en México el programa conocido como Revolución

Verde, impulsado por la Fundación Rockefeller a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y ejecutada con un paquete tecnológico de subsidio a la producción agrícola comercial con fertilizantes químicos, semillas híbridas, plaguicidas, maquinaria y créditos para el pago de jornales.

La combinación de los dos programas mencionados, la Reforma Agraria y la Revolución Verde, permitió incrementar la producción agrícola de manera sostenida en todo el país:

Como resultado de las innovaciones tecnológicas, de 1939 a 1960, el producto interno bruto de la agricultura en México creció a una tasa promedio de 5.5% anual. Sin embargo este crecimiento impresionante no mejoró las condiciones generales de vida del campesinado.

Durante este periodo, el promedio de días trabajados por jornalero cayó de 194 a 100 y su ingreso real disminuyó de 68 a 56 pesos por día. Esto prueba que la élite propietaria de la tierra, cuyas propiedades en 1960 representaban solamente 3% de los predios pero que contribuía con 80% del total de la producción agrícola, no deseaba poner sus impresionantes utilidades a la disposición de una causa social.

La incapacidad de la Revolución Verde, para traer mejoras al campesinado de los países en desarrollo ha dado a estos países una lección: las nuevas tecnologías no pueden ya seguir siendo analizadas puramente en términos de ganancias económicas. La innovación tecnológica debe ser dirigida a programas de desarrollo integral, que se centren en las necesidades genuinas de la comunidad.¹⁵⁵

155. *Álvarez Simán, F. 1996. Op. cit, p. 158.*

A modo de lección aprendida, podemos concluir de esto que crecimiento no es desarrollo. Si bien el acceso a los bienes de capital físico (tierras) insumos (fertilizantes), tecnología (semillas mejoradas), créditos, equipo y maquinaria (tractores) permite de manera efectiva incrementar la producción, para que este crecimiento se transforme en motor del desarrollo es necesario que el Estado regule los canales de distribución de los productos, para garantizar la comercialización justa y que por consiguiente reditúe en la captación de recursos para seguir impulsando el desarrollo de cada región.

El paradigma neoliberal aplicado en México desde 1982, está lejos de promover la regulación de los mercados por parte del Estado y la distribución de la riqueza en la sociedad y los grupos de producción primaria, por lo que el país avanza en una crisis estructural que no parece tener fin.

Antes de cerrar este capítulo, es posible sintetizar la historia de la constitución del Estado en Chiapas completando la lista de gobernadores a la par del contexto histórico nacional, como se especifica en la tabla 14.

Tabla 14. Gobernantes de Chiapas 1928-1952

Gobernantes de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Amador Coutiño de Coss (1)	1928	Primer gobernador electo por el Partido Nacional Revolucionario (PNR)
Rosendo Delarbre Santeliz	1928	Maximato
Raymundo F. Enríquez (1)	1928-1929	Asume el poder Emilio Portes Gil (1928-1930)
Ernesto Constantino Herrera	1929	Crisis financiera de Nueva York impacta a México en 1929
Álvaro Cancino (1)	1929	Rebelión escobarista en que el Gral. José Gonzalo Escobar desconoce a Portes Gil como presidente y a Ortiz Rubio como sucesor
Martín G. Cruz	1930	Asume el poder Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) como presidente suplente
Álvaro Cancino (2)	1930	Guerra contra los cristeros
Moisés E. Villers	1930	
Alberto Domínguez	1930	
José María Brindis	1931	
Raúl León	1931	
Mariano G. A. Enríquez	1932	
Rodolfo Ruíz	1932	

Gobernantes de Chiapas	Periodo	Contexto histórico nacional
Moisés Enríquez	1932	
Raymundo F. Enríquez (2)	1932	
Victórico R. Grajales	1932-1936	Asume el poder Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), último presidente del maximato, pública la Ley del salario mínimo
Amador Coutiño de Coss (2)	1936	Último gobernador reelecto Cárdenas expulsa a Calles
Efraín A. Gutiérrez	1936-1940	Primer gobernador electo por el Partido de la Revolución mexicana (PRM) y que termina su periodo lectivo de cuatro años. Lázaro Cárdenas asume el poder (1934-1940). Expropiación petrolera en 1938
Rafael Pascacio Gamboa	1940-1944	Termina el cardenismo y asume el poder Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Fin de la inestabilidad política y de la confrontación por el régimen
Juan M. Esponda	1944-1946	Termina la Segunda Guerra Mundial, 1936-1945
César Augusto Lara Ramos	1946-1948	Primer gobernador electo por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asume el poder Miguel Alemán Valdés (1946-1952)
Francisco J. Grajales	1948-1952	Miguel Alemán da un giro al modelo económico e inicia la política de industrialización y sustitución de importaciones por productos nacionales

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la tabla 14, en un periodo que iniciaría en 1928 cuando se funda el Partido Nacional Revolucionario para reunir a los caudillos revolucionarios y ordenar los procesos de sucesión presidencial por una vía electoral, hasta 1952, cuando el Estado pasa de ser interventor en la economía a ser promotor de la industrialización y la sustitución de importaciones por productos nacionales, de modo que en 24 años se sucedieron en el poder 22 gobernadores.

Resumiendo, y tomando en consideración las listas de gobernadores como guía para comprender los complejos procesos históricos que dieron origen a la institucionalidad de Chiapas como estado, tenemos claro que la inestabilidad fue más una norma que una excepción.

CONCLUSIONES

En el periodo que hemos analizado en este capítulo, a partir de 1891, con Emilio Rabasa como gobernador de Chiapas y Porfirio Díaz como Presidente de México, hasta 1952 con Francisco J. Grajales en el poder estatal y Miguel Alemán Valdés en la Presidencia (61 años), hubo 107 gobernadores en Chiapas, con un promedio de 1.7 años en el poder, por lo que se deduce que la inestabilidad política fue característica de la constitución del estado actual. Esto explica que sean pocas las políticas públicas que puedan identificarse como tales, destacando los dos pilares de la Revolución mexicana: los derechos laborales, resumidos en el artículo 123 constitucional, y los derechos agrarios, establecidos en el artículo 27.

Las leyes derivadas de los artículos 123 y 27 constitucional, y su aplicación, fueron motivo de disputa entre dos clases sociales muy marcadas en Chiapas: los terratenientes, finqueros, hacendados o latifundistas, y los campesinos, indígenas, jornaleros, trabajadores. Una infinidad de grupos políticos y militares lucharon entre sí, al grado de parecer una historia incomprensible, sin embargo destacan los ejércitos revolucionarios de los hacendados, respaldados por grupos que pretendían presentarse ante los jefes de la política nacional como bases de apoyo de Madero y Villa, pero que en la realidad eran una expresión conservadora de latifundistas que no se dispusieron a dejar sus privilegios de clase.

Llama la atención que en 1911, poco tiempo después de iniciada la Revolución mexicana, estos grupos estaban confrontados entre sí por la ubicación de la sede del gobierno estatal, en San Cristóbal o en Tuxtla Gutiérrez; y sin embargo en 1914, cuando el general Castro se impone en el gobierno estatal y promulga la ley de mozos o ley de obreros, los finqueros de las

dos ciudades olvidaron sus pugnas anteriores y se unieron en un solo frente en franco desacuerdo con el nuevo mandatario.

El político chiapaneco más reconocido por sus aportes a la Revolución mexicana e incluso a la posterior democracia, sin duda es el dr. Belisario Domínguez, quien se dio a conocer en la política estatal en 1911 cuando ridiculizó al jefe del ejército reaccionario y conservador de San Cristóbal de Las Casas, ofreciendo su vida para evitar el derrame de sangre por la disputa de elegir la sede del gobierno estatal.

En 1913, Belisario Domínguez representaba a Chiapas en el Senado de la República, cuando Victoriano Huerta dirigió un golpe de Estado que le costó la vida a Madero y Pino Suárez. El Senador chiapaneco nuevamente ridiculizó a los reaccionarios, acusando a Huerta de asesino y llamando al Congreso a deponer al dictador, hecho que le costó la vida y llevaría al tirano a desconocer al Poder Legislativo e imponerse, desatando con ello la indignación del pueblo mexicano, que se volcó a la guerra de guerrillas que puso fin a la dictadura. En memoria del Senador chiapaneco, sin duda el más célebre político que ha nacido en Chiapas, el Senado de la República Mexicana otorga, año con año, la medalla Belisario Domínguez, a los mexicanos más destacados por su aportación al fortalecimiento de la democracia.

No hay consenso entre los historiadores para marcar el fin de la revolución mexicana, pero en Chiapas es claro que la inestabilidad caracterizó al estado desde antes de la guerra y tiempo después inclusive. Si se ubicara el fin de la revolución mexicana en 1917, con la promulgación de la Constitución Federal que cien años después aún sigue vigente, los hechos sangrientos que ocurrieron hasta diez años después, rebatirían esta posibilidad.

El periodo de 1914 a 1927 —el de mayor inestabilidad en todo el país— inicia con la disputa por la dirección de la Revolución entre los ejércitos revolucionarios de la Convención de Aguascalientes dirigida por Zapata y Villa contra el Ejército Constitucionalista dirigido por Venustiano Carranza, disputa de la que resultó triunfante el segundo, quien impulsó un Congreso Constituyente que refundó el país y posteriormente fue reco-

nocido como Presidente de México por los gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica, Europa y América Latina.

Sin embargo, la guerra no terminó ahí, poco tiempo después, el Ejército del Noroeste, hasta entonces poco conocido, irrumpió con el Plan de Agua Prieta, Sonora, desconociendo a Carranza y triunfando en 1919, con lo que se inicia un periodo de hegemonía del grupo sonoreense que finalmente permitiría consolidar el triunfo de la Revolución mexicana sobre el antiguo régimen.

La guía para comprender la ola revolucionaria entre 1914 y 1927 en Chiapas puede ser la ecléctica alianza y posterior disputa entre los jefes revolucionarios del Ejército Mapachista-Villista-Hacendados, Tiburcio Fernández Ruíz, y el general Carlos A. Vidal, quien iniciara su carrera militar en las filas del Ejército Constitucionalista y posteriormente se aliaría con los sonorenses Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Emilio Portes Gil, hasta su ruptura en 1927 cuando Obregón se reelige Presidente de la República mexicana y es desconocido por el movimiento del general Francisco Serrano.

La historia del fugaz Partido Socialista Chiapaneco es otro episodio que permite comprender la Revolución mexicana en Chiapas. Fundado en 1919 en Motozintla, sus primeros años se caracterizaron por la represión estatal en su contra, pero al presentarse Carlos A. Vidal en la escena política estatal, y tras su intento frustrado de tener el apoyo de Carranza para ocupar la gubernatura de Chiapas en 1919, el general Vidal se transforma en el líder del psch.

Con una historia muy compleja, que puede leerse por la comprensión de las alianzas del psch con otros partidos socialistas con sede en Yucatán, con Carrillo Puerto como el mejor representante, con Tamaulipas, con Emilio Portes Gil como líder, y con Michoacán, donde el joven general Lázaro Cárdenas tenía una base social importante. Recuperar la historia de estas expresiones del socialismo en la historia política de la Revolución mexicana es una tarea pendiente.

El socialismo en la ideología política de los sonorenses no es asunto fortuito, si consideramos la importante participación del movimiento obrero en el gobierno de Álvaro Obregón, fundador de la Casa del Obrero Mundial, o de la edu-

cación socialista impulsada por Plutarco Elías Calles, quien además funda la Confederación Revolucionaria de Obreros de México, y habría que revisar el impulso a políticas socialistas en la corta pero trascendente presidencia de Emilio Portes Gil, quien remplaceó a Álvaro Obregón una vez que éste fue asesinado por reelegirse.

El general Vidal dejó la gubernatura de Chiapas en 1927 en manos de su hermano, Luis Vidal, para respaldar la rebelión del general Francisco Serrano, en rechazo a la reelección de Obregón, con lo que ambos rompieron con el grupo político en el poder y perdieron la vida fusilados en Huitzilac, Morelos. La historia de represión de los socialistas chiapanecos está pobremente documentada, pero está claro que fueron exterminados.

El protagonismo de los chiapanecos en los veinte años posteriores es mucho menos significativo, con la muerte de Carlos Vidal parece terminar la participación de Chiapas en la Revolución mexicana y los gobernantes posteriores se dedicaron a gestionar la administración pública estatal, sin emitir leyes revolucionarias ni reconocer plenamente los derechos de los trabajadores o de los campesinos.

No obstante, la Revolución mexicana no terminó con la muerte de Álvaro Obregón. Los diez o veinte años posteriores a 1927 parecen ser de consolidación del poder constituido y del nuevo régimen.

Plutarco Elías Calles se mantuvo como poder atrás de los presidentes que ocuparon ese cargo entre 1927 y 1934, y mantuvo una guerra contra la Iglesia conocida como Guerra de los Cristeros, de la cual se conoce poco en Chiapas y parece que ocurrió más en el centro y norte del país.

Para consolidar el Estado, los presidentes del periodo controlado por Calles, conocido como *el maximato*, impulsaron una serie de reformas e instituciones, empezando por el control de la política monetaria, el impulso a la educación y la diplomacia internacional para recuperar el lugar de México en el orden internacional. Conocer la transformación de México durante las dos guerras mundiales es otro problema histórico poco documentado y que requiere atención para comprender el posterior auge económico y consolidación.

Mucho mejor documentado está el periodo cardenista (1936-1940), por el genio político y militar de Lázaro Cárdenas, quien hizo una revolución sin disparar un solo tiro: expulsó al “jefe máximo” Plutarco Elías Calles del país, con lo que consolidó el respeto a la institución presidencial y el fin del caudillismo, reformó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y fundó el nuevo Partido de la Revolución mexicana (PRM), antecesor del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), expropió la industria petrolera y logró superar la crisis financiera que significó al país el bloqueo inmediato de los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y otros países que vieron afectados sus intereses; continuó la educación socialista, y dio un impulso al modelo de Estado interventor en la economía.

Las políticas que sucedieron a la Constitución de 1917 permitieron al país superar la crisis humanitaria, política y económica que significó la guerra de Revolución mexicana, que afectó a Chiapas con cien mil defunciones por lo menos, y sentaron las bases para la economía durante al menos cincuenta años después de la crisis financiera mundial de 1929, es decir, hasta la década de 1970, cuando la crisis del petróleo fracturó al país.

La reforma agraria que tímidamente inició Emilio Portes Gil y que tuvo un impulso significativo a partir de Lázaro Cárdenas, permitió a los pueblos indígenas y campesinos —la mayoría de la población en entonces—, acceder a la seguridad jurídica en la posesión de la tierra.

El gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) sin embargo, daría un giro al proceso y sentaría las bases para el modelo sustitutivo de importaciones que impulsó la industrialización, la creación de más infraestructura y la apertura de tierras para la colonización y posterior urbanización.

La guerra de independencia y su Constitución de 1824 permitió a los mexicanos acceder al territorio nacional con soberanía. La Revolución de Reforma Liberal, con su Constitución de 1857 permitió a los mexicanos sentar las bases del estado de derecho y del sistema económico capitalista. La Revolución agrícola de 1910 permitió a los mexicanos sentar las bases legales para disfrutar de la posesión, explotación y uso de los recursos naturales básicos para la reproducción del capital: tierras, bosques,

aguas, petróleo, electricidad, con lo que se construyó el país moderno del siglo xx, y se crearon las instituciones sociales para facilitar a la población el acceso al desarrollo, aunque la distribución de la riqueza quedó pendiente y es un problema cada vez mayor. Quizá un nuevo ciclo revolucionario en México permita a la sociedad la distribución de la riqueza.



Capítulo 4

*La época contemporánea:
los retos de la administración
pública en Chiapas
(1952-1994)*

por Hilda María Jiménez Acevedo



ESTE CAPÍTULO ABARCA EL PERIODO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN México, soportado sobre una estrategia de sustitución de importaciones y el desarrollo agropecuario. Las acciones resultaron en un dinámico crecimiento económico

como nunca antes se había visto en México. Sin embargo, el giro en la estrategia para el desarrollo del país se produjo por la presión de una crisis económica, el endeudamiento y la presión de los organismos internacionales que se orientaron a la apertura de mercados por un lado; por el otro, se presentó debilitamiento de la política agropecuaria en el país, que agudizaría la pobreza, la migración del campo a las ciudades y la expulsión de campesinos, así como mayores condiciones de desigualdad entre las entidades mexicanas y la población al interior de Chiapas. Los grandes rezagos y disparidades que a lo largo de los siglos arrastra el estado de Chiapas, donde las políticas de desarrollo han fortalecido a las élites con el poder económico y político, pero con pocas transformaciones sociales, llevarían a un levantamiento armado de los grupos indígenas en 1994, representados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional; movimiento indígena que tuvo trascendencia internacional, demostrando las condiciones de injusticia y pobreza vergonzantes en que sobreviven las poblaciones indígenas de Chiapas.

DESARROLLO INDUSTRIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO 1952-1970

Contexto internacional

Entre los años 1952 a 1958, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —que había sido aliada de los países que derrotaron a la Alemania Nazi— vivió un proceso muy rápido de transformación convirtiéndose en un contrapeso geopolítico de los países de occidente, dando con ello inicio la denominada “Guerra Fría”.¹⁵⁶

Por otra parte, los Estados Unidos de Norteamérica estaban en el apogeo de su desarrollo industrial, con el consecuente fenómeno de incrementos en la tasa de consumo de su población. Mientras tanto, Alemania y Japón experimentaron una sorprendente recuperación económica que menos de dos décadas después del final de la segunda guerra mundial, mostraría una gran transformación de ambos países como potencias económicas.

En 1963, el mundo se impactaría por el asesinato del Presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy, en la ciudad de Dallas, Texas. En este periodo también comenzó en China la Revolución Cultural. En muchos países del mundo surgen movimientos estudiantiles, entre los más relevantes está el francés en la Universidad de la Sorbona de París y el de Praga, al que se sumaron los trabajadores checos, y que fue severamente reprimido por tanques del ejército soviético en el suceso conocido como *La primavera de Praga*.¹⁵⁷

Contexto mexicano

Durante el tiempo de la segunda guerra mundial, México se benefició por el incremento en la demanda de productos y bienes; dicho proceso generó un aumento del 100 por ciento de las exportaciones entre 1939 y 1945. El monto de las reservas nacionales de divisas en el Banco de México fue considerable, permitiendo dar un importante impulso al desarrollo industrial.¹⁵⁸

156. UNAM-UNICACH, 2010. *Memorias de los Informes de Gobierno de Chiapas*. PROMSSE/UNAM, UNICACH, Chiapas.

157. INEGI, 2010. *Cronología de la Estadística en México, 1952 a 2008*. Colección Memoria. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas2/cronologiaest/cronologia.pdf

158. Meyer, Lorenzo, 1981. “La encrucijada”, en *historia general de México, Tomo 2*. Colegio de México. p. 1275-1355.

Para la década de 1950, las políticas centrales para el desarrollo económico del país, fueron: a) la sustitución de importaciones de bienes de consumo con producción interna; b) el crecimiento de la producción agrícola orientada a la exportación y c) el crecimiento de la economía a un ritmo mayor que el crecimiento de la población. La finalidad de las acciones era generar recursos excedentes para permitir altos niveles de inversión, considerando que con ello vendría el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Al mismo tiempo, se definieron medidas proteccionistas y la atracción de capitales externos en una orientación capitalista del desarrollo.

A finales de la década de 1960, la economía mexicana tuvo un desempeño notablemente exitoso, conocido como el “desarrollo estabilizador” porque se tuvo estabilidad macroeconómica y financiera; un crecimiento industrial con amplia intervención gubernamental, financiado con recursos que provenían de las exportaciones agrícolas y mineras.

a) La industria, que hasta 1970 fue efectuada solo entre el 5 y 8 por ciento directamente por consorcios extranjeros, cayendo la responsabilidad mayor en la élite política y la iniciativa privada; las manufacturas crecieron al mismo ritmo que el crecimiento agrícola y la producción energética (electricidad y producción de petróleo).

b) La expansión de la producción agrícola apoyada por importantes obras de irrigación favoreciendo al productor privado sobre el ejidatario, la “pequeña propiedad recibió grandes apoyos y garantías con un aumento en la producción y éxito económico; pero también en las grandes obras oficiales, que se multiplicaron. El producto total de la agricultura creció a una tasa del 5.9% de 1956 a 1960, manteniéndose en 4.0% hasta 1970.¹⁵⁹

En la década de 1970 cambia la prioridad productiva hacia otras áreas de la economía y comienza un descuido de la capacidad productiva del campo, que no volvió a recuperar la dinámica de la década anterior; lamentablemente esto afectó de manera negativa al sector, haciendo vulnerables a los campesinos y a estados como Chiapas, cuya principal actividad económica estaba ligada al campo.

159. Venezian, E. y W. K. Gamble 1968. *A review of Mexican Agriculture Development 1950-1965*. En Álvarez Simán, E. 1995. *Capitalismo, el Estado y el Campesino en México. Un estudio en la región del Soconusco Chiapas*. UNACH

La economía mexicana se presenta como un motor para la transformación de la sociedad mexicana; en este periodo también se presentó la conformación de las fuerzas políticas. Con Adolfo Ruiz Cortines, en 1953 se ratificó una reforma constitucional, extendiendo el derecho del voto a las mujeres. En la década de 1960 se descubrieron grandes yacimientos de hidrocarburos y México aumentó su explotación y venta al exterior convirtiéndose en un actor muy importante en la venta de petróleo crudo.

La nacionalización de la industria petrolera fue una de las decisiones de mayor peso para el futuro y para la conformación de nuestra nación, que pronto se convertiría en el motor del desarrollo nacional, como la principal actividad productiva ante el debilitamiento de otras actividades industriales y las agropecuarias.¹⁶⁰

Con la política de industrialización con sustitución de importaciones (ISI), el país tuvo que incrementar en 40% su importación de bienes de capital (maquinaria y equipo).¹⁶¹

Se mantuvieron estables la inflación y la paridad monetaria. El 23 de agosto de 1965 fue creado el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP); en general la industria petrolera y petroquímica recibieron un fuerte impulso.

Como consecuencia del fuerte enfoque capitalista del desarrollo mexicano, al que el gobierno definió como de economía mixta; se produjo un aceleramiento de la economía y las inversiones; hecho que por otro lado acentuó la desigual distribución del ingreso, con una baja del poder adquisitivo de los grupos populares. Hacia 1968 el modelo de desarrollo muestra una desaceleración económica, ligada a una mala distribución del ingreso, que detonaría una crisis política y social.

Surgen grandes manifestaciones de descontento debido a la baja posibilidad de participación política y ascenso social. Los estudiantes salen a las calles en todo el país, inconformes con el *status quo*, realizan manifestaciones y mítines de protesta, las más grandes en la ciudad de México. El mitin estudiantil en la Plaza de Tlatelolco el 2 de octubre, concluyó trágicamente con hechos sangrientos debido a la intervención del ejército, marcando con ello el final del movimiento estudiantil del 68 y tiñendo de rojo la memoria histórica del país.¹⁶²

160. Álvarez Simán, F. 1995. *Capitalismo, el Estado y el campesino en México. Un estudio en la región del Soconusco Chiapas. Universidad Autónoma de Chiapas. México. p. 161*

161. *Base de Datos de la Oxford Latin American Economic History Database, 2012. University of California at San Diego - OXLAD.*

162. Meyer, L. 1981. *Idem.*

El acelerado proceso económico suscitado en el periodo estimuló el desarrollo de los centros urbanos, los cuales crecieron por la gran migración del campo a las ciudades. Fue entonces que México pasó entre 1940 y 1970 de ser una sociedad esencialmente agraria a una urbana, con un rápido crecimiento de la industria y de los servicios.

En 1958, siendo Secretario de Educación Pública Jaime Torres Bodet, discípulo del maestro José Vasconcelos, impulsó una extensa campaña de alfabetización en todo el país, con la idea de que cada estudiante del nivel obligatorio asistiera a la escuela con un libro de texto bajo el brazo, pagado por la Federación. Se crea entonces, la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), con la visión de que el libro, además de un derecho social, fuera un vehículo que facultara el diálogo y la equidad en la escuela. El diseño del libro de texto gratuito fue una tarea encomendada a Martín Luis Guzmán, un militar, periodista y literato de gran envergadura, ganador del Premio Nacional de Literatura en 1958. El libro de texto gratuito ve la luz por primera vez en 1959.^{163 164}

Entre los asuntos internacionales, se encuentra el 15 de septiembre de 1959, fecha en la que se reanudaron las relaciones diplomáticas entre México y Guatemala, las cuales habían sido suspendidas por el Presidente Adolfo López Mateos, como respuesta al ataque de barcos pesqueros mexicanos por parte de las Fuerzas Aéreas Guatemaltecas.¹⁶⁵

En 1967 el gobierno de la ciudad de México decidió empezar la primera etapa de construcción del tren subterráneo "metro"; consistente en tres líneas: con direcciones de este a oeste, de norte a sur y del noroeste al centro y luego girando al sur. La primera línea fue inaugurada en el año de 1969, cuando habitaban la ciudad cerca de 4 millones de personas. También se iniciaron importantes obras de drenaje de la capital del país y la ampliación del anillo periférico de la Ciudad de México.^{166 167}

México, se visibilizó en el mundo como anfitrión de los Juegos Olímpicos de 1968, lo que permitió un importante desarrollo de la infraestructura deportiva y urbana brindando la imagen de una nación moderna y pujante.

163. Torres, Jaime, 1972. *La tierra prometida*. Editorial Porrúa, México

164. CONALITEG, 2014. *Historia de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos*. México, en <http://www.conaliteg.gob.mx/index.php/historia>

165. UNAM-UNICACH, 2010. *Memorias de los Informes de Gobierno de Chiapas*. PROMSSE/UNAM, UNICACH, Chiapas

166. Torres, Jaime. *Op. cit.*

167. Kamila Islamova, *sf*. *Historia del Metro en la ciudad de México*. <http://www.floreddenieve.cepe.unam.mx/diecisiete/metrokamila.htm>

El caso de Chiapas

Para el estado de Chiapas, el periodo comprendido entre 1950 y 1970 fue de relativa estabilidad económica, política y social. El proceso de industrialización del país, tuvo su impacto en el desarrollo de algunos renglones estratégicos como el energético (electricidad y petróleo). La mayor problemática seguía siendo la debilidad en la infraestructura de comunicaciones, para acercar al estado con el resto del país y los mercados. El efecto se percibe en un aislamiento que mantiene actitudes localistas y regionalistas, así como estructuras de poder concentradas en grupos de familias y caciques locales y regionales.

Gobierno y administración pública de Chiapas

Cuatro fueron los gobernadores que estuvieron al frente de la administración estatal en el periodo comprendido entre 1950 y 1970, estos fueron: Francisco J. Grajales Godoy, de 1948 a 1952; Efraín Aranda Osorio, de 1952 a 1958; Samuel León Brindis de 1958 a 1964 y José Castillo Tielmans de 1964 a 1970.

Durante el periodo, en materia legislativa estatal hubo algunos aspectos a destacar, tales como: a) la publicación de la Ley Electoral del Estado de Chiapas en 1952; la promulgación de la Ley de Hacienda; la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial; b) la Ley Ganadera del Estado en 1959; c) para 1962, la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Planeación y Urbanización del Estado, así como la promulgación de la Ley de Fomento Industrial (para otorgar franquicias fiscales a inversionistas) y la Ley del Servicio Civil (para dar seguridad a los empleados del gobierno estatal), asimismo se presenta el Decreto 31 en 1970, que otorga la ciudadanía chiapaneca a los ciudadanos mexicanos con más de un año de residencia en el estado.

Entre las reformas a diversos ordenamientos sobresalen: a) La del artículo 80 de la Ley General de Educación Pública del Estado; b) la del artículo 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial; c) la del artículo 21 de la Ley de Hacienda (para condonar o reducir créditos fiscales por causas mayores); d) y su artículo 35 (para bonificar un 2.5% a los deudores puntuales); e) la del

artículo 47 de la Ley Orgánica del Ministerio Público (para prohibir a sus funcionarios y empleados el ejercicio notarial).

Con respecto a la administración pública, el periodo muestra gran dinamismo en la estructura institucional del gobierno, como por ejemplo: la creación de la Subsecretaría General de Gobierno y la Dirección General de Bellas Artes; la conversión de la Tesorería en Dirección General y la oficina de Administraciones de Rentas en Dirección de Recaudaciones, dentro de la Secretaría de Hacienda; la Inspección General de Policía pasa a ser la Dirección General de Seguridad Pública. Destaca la creación de la Dirección General de Asuntos Indígenas para proteger los intereses y los derechos de la población indígena; también se crea el Archivo General del Estado de Chiapas.¹⁶⁸

168. *GECh, 1952. Síntesis del Programa Administrativo del Lic. Efraín Aranda Osorio. Gobierno del Estado de Chiapas, Talleres Gráficos del Estado. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas*



Ilustración 19. Panorámica de Tuxtla Gutiérrez en 1953.

En la década de 1960 se observa como antecedente de la planeación institucionalizada, el establecimiento del Plan de Arbitrios Único para los Municipios del Estado, con el objetivo de regular los ingresos de los ayuntamientos; se estableció una regionalización estatal creando las jurisdicciones Norte, Centro y Costera, para efectos de una incipiente planeación y descentralización administrativa.¹⁶⁹ Se crearon los Departamentos de Fomento Industrial, Bibliotecas y Museos y de Asuntos Económicos, así como la Oficina de Acción Cívica y Bellas Artes.

169. *Archivo General del Estado de Chiapas, 1960. Cronología histórica del Archivo General del Estado descargado el 16 de abril de 2014 en <http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/cbu/countiaia/Chiapas/General/cronologia.htm>*

En el apartado de justicia, se buscó que los Juzgados fueran recintos incorruptibles, operando con rectitud en las resoluciones y se dio la incorporación del tema de la protección de los intereses y derechos de los trabajadores.¹⁷⁰

170. *GECh, 1952. Op. cit.*

La orientación de la política gubernamental durante la década de los años 50, fue principalmente en cuatro ejes:

1. El campo: con importantes subsidios a ganaderos y a productores de maíz, cacao, algodón y frijol; y se buscó impulsar la producción de artículos básicos y la obtención de productos de alto rendimiento económico; en la ganadería se buscó fortalecer a las agrupaciones ganaderas y castigar el abigeato; mientras que en la silvicultura, fue movilizar a fuerzas sociales como los maestros, agrónomos y niños para crear conciencia y respeto a los bosques.
2. La industria: cuya orientación fue hacia el mercado local, los productos manufacturados en la entidad —en especial los de uso doméstico a bajo precio—; así como la producción de materias primas con potencial; mientras que para la industria típica se promovió la organización comercial, con base en la difusión, búsqueda de mercados y otorgamiento de créditos.
3. El comercio y los servicios: como el turismo, impulsando la actividad con base en el aprovechamiento de monumentos arqueológicos, la arquitectura colonial y la variedad de climas.¹⁷¹ Se apoyó a la iniciativa privada, ofreciendo libertad para sus actividades y otorgando estímulos para la inversión.
4. La inversión en obra pública: centrada en el ordenamiento municipal, ampliación de servicios básicos para la población y mejora de las comunicaciones.

171. *GECh, 1952. Op. cit.*

172. *Álvarez Simán, F. 1996. Capitalismo, el Estado y el campesino en México. Un estudio en la región del Soconusco Chiapas. Universidad Autónoma de Chiapas. México*

La década de 1960, marcó el inicio de un importante desarrollo y peso de las empresas gubernamentales en México, como por ejemplo: la industria azucarera, azufrera, cementera, cafetalera, henequenera, petrolera y de la electricidad; que tuvieron un importante efecto y manifestación en las actividades económicas de Chiapas.¹⁷²

Las tres décadas comprendidas entre 1950 y 1970 muestran una transformación y modernización urbana en Chiapas, que se observa en el crecimiento de la población ocupada en el comercio y los servicios, el impulso a la educación superior, el mejoramiento de la infraestructura y las comunicaciones internas y externas. Por otro lado, también hubo un fuerte apoyo y dinamización de las actividades del campo, principalmente en la producción de maíz, frijol y otros productos como el café, la caña de azúcar y el cacao, gracias al financiamiento rural.

No obstante, la política nacional de apoyo al campo favoreció más a los estados del norte, noroeste y centro del país, ampliando la brecha del rezago en la modernización y tecnificación comparativamente con los del sur, principalmente Chiapas, donde la priorización giró hacia las actividades petrolera y eléctrica. Esta priorización obedece en parte, a la posición geográfica, del norte por su colindancia con Estados Unidos de América y los flujos comerciales que impulsaron el desarrollo de las regiones; así como la posición sociopolítica, de la región Centro, que se beneficia del efecto favorable de la centralización del poder público que caracteriza al país. Observando al interior de la estructura del sector agropecuario, se desprende la actividad creciente desarrollada en la agricultura, que contribuía en 1970 al PIB del sector con 63.49% y 65.21%.¹⁷³

En la década de 1950 se detecta un interés del gobierno por desarrollar un sentido del deber en el servicio público, así como por promover el mejoramiento y la seguridad de los trabajadores al servicio del estado. Se buscó ajustar la actividad gubernamental a los principios de la Constitución de la República y al ideario de la Revolución Mexicana, lo que se observa en 1957, cuando en Chiapas fue declarado como “Año de la Constitución y del Pensamiento Liberal Mexicano”, ocupando el estado el primer lugar nacional en mandamientos, derivado de la concesión de tierras con posesiones provisionales a ejidos.¹⁷⁴

En junio de 1977 se funda el Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A. C. con la finalidad de fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, cuya permanencia y consolidación se fue gestando hasta hoy día; su presencia y actividad es cada vez más dinámica.

173. INEGI/PNUD, 1986.

Estructura Económica del Estado de Chiapas. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura económica regional, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970, 1975, 1980. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Información. México

174. GECh, 1952. *Ibidem*.

175. *GECh, 1958. Informes de Gobierno del Lic. Efraín Aranda Osorio 1952-1958. Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.*

Entre los actos políticos, sobresale el surgimiento del movimiento ciudadano el 18 de octubre de 1955, encabezado por Artemio Rojas Mandujano, quien exigía públicamente la renuncia del gobernador, frente las puertas de Palacio de Gobierno, se le detuvo y acusó por el delito de disolución social. En 1969 el estudio jurídico de Sergio García Ramírez sobre “Los delitos de disolución social” de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, permitió que se retomara el juicio de Rojas Mandujano y otros líderes.¹⁷⁵ Entre 1960 y 1970, surgen problemáticas agrarias, de las que sobresalen las relacionadas con el reparto de tierras en la selva lacandona, que hacen girar la política de los gobiernos para su atención.

En materia de infraestructura, se encuentran importantes obras que ayudaron a la modernización, muchas de las cuales se concentraron en la capital Tuxtla Gutiérrez, tales como el Instituto Botánico de Chiapas; el edificio del Palacio de la Cultura, inaugurado en 1952 con ubicación frente al Parque Morelos (ahora Parque Bicentenario), edificio ocupado actualmente por la Rectoría de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH); y que anteriormente fue sede del Ateneo, del Museo de Arqueología e Historia y del Archivo General del Estado.

El gobierno del estado recibió en donación por parte de Carlos Maciel Espinosa, un predio de 250 000 metros cuadrados, ubicado en el bulevar Belisario Domínguez, con la finalidad de ampliar las instalaciones de la Universidad Autónoma de Chiapas, también se gestionó la donación por parte del mismo



Ilustración 20. Avenida central de Tuxtla Gutiérrez, inaugurada en 1964.

benefactor, del Edificio Maciel, ubicado en la avenida central de Tuxtla Gutiérrez, hecho que se formalizó en julio de 1966.

En este periodo se realizó la ampliación del Centro Experimental Agrícola y Ganadero Mactumatzá,^{176 177} se concluyó la ampliación de la avenida central (principal arteria de Tuxtla Gutiérrez), iniciando en el oriente en la Plaza Cívica (hoy Parque 5 de mayo) y concluyendo en la Agencia Municipal de Terán, en el poniente, lo que actualmente es el bulevar Belisario Domínguez. Asimismo se creó el Cuerpo de Bomberos, la Escuela de Enfermería y la Casa de la Juventud, (hoy Instituto del Deporte del Estado de Chiapas). Se construyeron los libramientos norte y sur en Tuxtla Gutiérrez, el Palacio de Justicia, los parques Morelos y Miguel Hidalgo, el Mercado Gustavo Díaz Ordaz, las fuentes Mactumactzá y Huitepec, así como la remodelación de la Penitenciaría del Estado.

En la ciudad de Tapachula, se erigió el Palacio de Gobierno y se construyó la zona de El Retiro y el Parque Central Miguel Hidalgo. En el norte se inauguró el Malecón de Playas de Catazajá.¹⁷⁸ En San Cristóbal de Las Casas se reconstruyó el Palacio Municipal, (edificio colonial de valor arquitectónico), el Auditorio de Basquetbol y varias escuelas; también se llevó a cabo la reubicación del mercado público y de la cárcel municipal, además del adoquinamiento de las principales calles del centro histórico.

Entre la infraestructura estratégica para el estado se realizó la construcción de la presa hidroeléctrica Netzahualcóyotl, en Raudales Malpaso. Este monumental embalse fue formado por la inundación de una amplia zona irrigada por las aguas del río Grijalva, conformando uno de los complejos hidroeléctricos más grandes del país. Construida entre los años 1958 y 1966, fue la primera y más importante de un conjunto de obras hidroeléctricas realizadas en la cuenca de ese río, en el sureste de México; su embalse cuenta con una capacidad total de 9605 hectómetros cúbicos de agua en una superficie aproximada de 110 km².¹⁷⁹

En las tres décadas, las vías de comunicación sufrieron ampliaciones, tales como: la construcción de la carretera Pichucalco-Tuxtla Gutiérrez y el impulso al establecimiento de pistas

176. *GECh*, 1958. *Op. cit.*

177. *Archivo General del Estado de Chiapas*, 1960. *Cronología histórica del Archivo General del Estado* descargado el 16 de abril de 2014 en <http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/cbu/count-aia/Chiapas/General/cronologia.htm>

178. *VI Informe de Gobierno del Dr. Samuel León Brindis*, 1964. *Gobierno del Estado de Chiapas*.



Ilustración 20. Estampilla conmemorativa de la Presa Netzahualcóyotl.

179. *CONAGUA*, 1994. *Presas de México*, 14 vols., México, *Comisión Nacional del Agua / Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales*.

de aterrizaje. La construcción de las carreteras Arriaga–Tonala–Puerto Arista, Huixtla–Motozintla, Villa Las Rosas–Amatenango del Valle, Santa Isabel–Villaflora, Chenalhó–Pantelhó; Suchiapa–Tuxtla y la de San Cristóbal–Yajalón. Otras carreteras son la de Ocosingo–Tila; Copainalá–Tecpatán, Chiapa de Corzo–Venustiano Carranza, Tuxtla Gutiérrez–La Concordia, Tuxtla Gutiérrez–Villaflora, Cacahoatán–Unión Juárez y la ampliación San Cristóbal–Ocosingo–Yajalón, que luego se continuó hasta Palenque, comunicando por el oriente al estado de Chiapas con Tabasco.¹⁸⁰

180. vi *Informe de Gobierno del Dr. Samuel León Brindis, 1964. Gobierno del Estado de Chiapas.*

Otros aspectos de interés

En cuanto al territorio, durante el trienio resalta la áspera problemática de límites entre Tabasco y Chiapas. En 1951, durante el gobierno de Francisco J. Santamaría en Tabasco, el general Francisco J. Grajales visitó la frontera en un intento por arreglar el asunto de la indefinición de límites entre ambas entidades, sin avance alguno. El gobernador tabasqueño como respuesta, publicó una obra de Francisco S. Carvajal escrita en 1908: *Exposición del representante del Gobierno de Tabasco en la controversia sobre límites con Chiapas*, con la cual Santamaría manifestó su acuerdo, aclarando que si no había arreglo entre ambos gobiernos se tendrían que apelar al arbitrio del Presidente de la República, entonces Miguel Alemán Valdés.

De manera inmediata respondió el gobernador chiapaneco, publicando *El problema de límites entre los Estados de Chiapas y Tabasco*, que contenía la ‘Exposición del Gobierno del Estado de Chiapas’ presentada en 1856 por el entonces Gobernador General Ángel Albino Corzo; y adjuntó un folleto que contenía el resultado de los trabajos realizados por Emilio Rabasa en marzo de 1907 (Filigrana, 2001). El gobernador Grajales, buscaba evitar la desmembración de una parte importante del territorio Chiapaneco, promovida por el gobernador tabasqueño. Fue hasta 1961 que se puso fin a la controversia, con la firma de un Acuerdo entre los gobernadores Carlos A. Madrazo de Tabasco y Samuel León Brindis de Chiapas.

Entre los años 1952 y 1958 se renovaron 96 ayuntamientos en la entidad; pero para 1970 el territorio estatal ya comprendía 111 municipios. Otro aspecto territorial importante es la elevación a rango de ciudad del poblado Motozintla, en agosto de 1954; así como la elevación a categoría de villa a la cabecera municipal de Mapastepec, por decreto, en julio de 1955.¹⁸¹

181. *GECh, 1958. Idem.*

Los aspectos sociales más destacados del periodo son:

- a) En materia de educación pública y cultura hubo una orientación política y apoyo para la educación superior y la investigación científica; para la divulgación del arte; así como prioridad de las administraciones por mejorar la educación básica y apoyar el deporte.
- b) En lo referente a la salud, se aprecia la creación de la Dirección de Higiene Rural, para promover mejores hábitos higiénicos, prevenir y disminuir la incidencia de enfermedades epidémicas y endémicas en el ámbito rural principalmente. Hubo un Impulso a través de los Servicios Coordinados de Salud Pública, para desarrollar una intensa campaña buscando el mejoramiento de los servicios médicos y asistenciales y de medicina preventiva; ampliando la cobertura; el ISSSTE logró mantener un ligero ascenso durante la década de 1960, a diferencia del IMSS que alcanzó su punto más alto en 1970 y continuaría así hasta 1975, en que vendría un declive.¹⁸²
- c) Según el INEGI, el promedio de hijos por mujer en edad fértil era de 6.6 en 1970; la población económicamente activa en la entidad era de 25.7%. Había una baja densidad poblacional, que se reflejaba en que más de la mitad de su población (57%), se asentaba en pequeñas localidades de menos de 1000 habitantes, en 1970 (INEGI/PNUD, 1986).
- d) Respecto a los derechos de los trabajadores, se incorporó el tema del respeto a los derechos laborales y la procuración del mejoramiento económico, social y cultural.

182. *INEGI/PNUD, 1986.*

Ibidem,

Entre los personajes notables del periodo comprendido entre 1950 y 1970 figuran: Faustino Miranda González González, de Gijón, España; quien fue un destacado botánico que publicó *La vegetación de Chiapas*. Fernando Castañón Gamboa, historiador, primer cronista de Tuxtla Gutiérrez y primer director del Ar-

183. *Archivo General del Estado de Chiapas, 1960. Cronología histórica del Archivo General del Estado. Descargado el 16 de abril de 2014 en <http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/cbu/count-aia/Chiapas/General/cronologia.htm>.*

184. *Eduardo J. Albores, Andrés Fábregas Roca, Alberto Marín Barreiro, Mario Araujo R., Ambrosio Muñoz Pacheco, Jorge Calderón C., Leopoldo A. Cano, César Cortés H., Jesús Agripino Gutiérrez H., Alberto Gutiérrez A., Humberto Morales S., Gilberto Espinosa, Alberto Chanonar, Miguel Tello, José Santillán B., Miguel Álvarez del Toro, Eliseo Mellanes Castellanos, José Conrado Rangel, Daniel Robles Sasso, Javier Espinosa Mandujano, Héctor Ventura, José Casabonda Castillo, Armando Duvalier, Mario Pinto Gordillo, Oscar Mota C., Eraclio Zepeda Ramos, Carlos Navarrete C., Óscar Oliva, Miguel Ángel Palacios, Jorge Olvera, Rosario Castellanos, Faustino Miranda, Jorge Derbéz Muro, Jacob Pimentel, Mauro Calderón, Pierre Agrinier, Pablo González Casanova, Frans Blom, Gertrude Duby, Óscar Bonifaz, Enoch Cancino Casabonda, Manuel Velasco Suárez, Roberto Culebro, Ernesto Mejía Sánchez, Luis Alaminos, Pablo Muench, Prudencio Moscovo, Mario H. Ruz, Jan de Vos, Reynaldo Velázquez, Jesús Morales Bermúdez, Andrés Medina, Andrés Fábregas Puig, Carlos Castañón, Jacinto Arias y Elva Macías.*

chivo Histórico del Estado. Miguel Álvarez del Toro, naturalista, creador del Zoológico Regional de Tuxtla Gutiérrez. Frans Blom, arqueólogo y etnógrafo danés inmigrado a México en 1919, principalmente por sus estudios sobre las etnias lacandona, tsotsil y tseltal; Gertrude Duby, fotógrafa y etnógrafa suiza, quien realizó investigaciones sobre la selva lacandona y sus indígenas. Daniel Robles Sasso; poeta, abogado y rector del Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas. Rosario Castellanos Figueroa, poeta, novelista, dramaturga, diplomática y promotora cultural; autora de las novelas *Balún canán* y *Oficio de tinieblas* además de obras de teatro como "El eterno femenino". Jan de Vos Van Gerven, especialista en historia regional, etnohistoria e historia, autor de *La paz de Dios y del rey*, y *La conquista de la selva Lacandona*. Eduardo Albores González, historiador, maestro y pedagogo destacado, Premio Chiapas 1956. Javier Espinoza Mandujano, abogado, representante del gobierno mexicano en la Conferencia sobre Educación y Paz de la ONU en 1970 y Secretario de la delegación mexicana en la Reunión de Expertos en Educación Superior de la ONU en Venecia, Italia. Jaime Sabines Gutiérrez, poeta distinguido y Premio Chiapas en 1959. Luis Alaminos Guerrero, artista y maestro en las artes plásticas y teatro. Andrés Fábregas Roca, profesor eminente y Director del ICACH. Enoch Cancino Casabonda, poeta y funcionario público, creador del *Canto a Chiapas*. Eliseo Mellanes Castellanos. Profesor, escritor y funcionario público, Premio Chiapas 1962.¹⁸³

El periodo se caracterizó por una actividad cultural muy dinámica; en 1959 aparece la famosa Revista ICACH, que fue un medio de comunicación y divulgación científica y artística. Sus portadas e ilustraciones sirvieron de galería para los grabados y dibujos de maestros eméritos del Instituto de Ciencias y Artes. Entre sus directores figuran Eduardo Javier Albores González, Óscar Oliva y Andrés Fábregas Roca; posteriormente la dirigió un consejo editorial a cargo de Luis Alaminos, Eduardo J. Albores y Andrés Fábregas Puig.¹⁸⁴ Se instituyó el Premio Chiapas como el más alto reconocimiento que se concede por la labor artística, social y científica, en el estado. En 1960 se impulsa el rescate del acervo documental y hemerográfico del estado, siendo director del Archivo General, Gustavo López

Gutiérrez, acucioso historiador chiapaneco, autor de las obras *Chiapas en la defensa de la patria*, Gutiérrez, coloso federalista chiapaneco y *Chiapas y sus epopeyas libertarias*, entre otras.¹⁸⁵

Después de la Segunda Guerra Mundial entre los años 1950 a 1970, se promovió el progreso económico con el cambio de un desarrollo hacia afuera a uno de desarrollo hacia adentro. Para los países latinoamericanos fueron de gran relevancia las aportaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo el liderazgo de Raúl Prebisch; que ayudó a conformar lo que aún los partidarios de la liberalización económica reconocen ahora como la “edad de oro” del desarrollo latinoamericano.¹⁸⁶

Los efectos del modelo económico industrializador fueron visibles en México, pero solo en ciertos aspectos se visibilizó en el estado de Chiapas, ya que la polarización de los rezagos comparativamente con los de otras regiones del país se profundizó. Sin embargo, en el mismo periodo analizado se comienza a vislumbrar un agotamiento del proceso.

El sistema de precios prevaleciente en México durante el periodo del “desarrollo estabilizador”¹⁸⁷ se basó en la transferencia del sector agropecuario (con las exportaciones de productos agrícolas y ganaderos) hacia el manufacturero, permitiendo financiar las importaciones de maquinaria y equipo para las industrias. De esta forma el campo se descapitalizó; las empresas públicas paraestatales subsidiaron la industrialización, pero regiones como Chiapas, dedicadas a la agricultura, la ganadería y a la producción de insumos industriales (petroquímica básica y electricidad) cargaron con el costo económico y social del modelo de industrialización adoptado por el país.

La globalización de la economía y las políticas económicas mexicanas de las últimas décadas, repercutieron de manera negativa en todas las actividades, pero en particular en el campo mexicano. Después del milagro mexicano, se fue construyendo la dependencia alimentaria, se fue agudizando el contraste en el comportamiento desigual en los apoyos y orientaciones de la política gubernamental, resultando en una polarización radical entre las economías del norte y las del sur del país, particularmente en el sector campesino.^{188 189} Muchas de las problemáticas de Chiapas responden a ello.

185. *Archivo General del Estado de Chiapas, 1960. Cronología Histórica del Archivo General del Estado. Descargado el 16 de abril de 2014 en <http://pages.goeis.ucla.edu/faculty/cbu/count-aia/Chiapas/General/cronologia.htm>*

186. Kuczynski, P., Williamson, 2005. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, pág. 505. En Campo, J. A. 2005. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina CEPAL-SERIE Estudios y perspectivas. México* consultado en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf>

187. Ortiz Mena, A. 1998. *El desarrollo estabilizador. Reflexiones sobre una época. FCE, México.*

188. Álvarez Simán, F. 1995. *Op. cit.*

189. Ocampo, Adolfo. 1999. *La economía chiapaneca ante el Tratado de Libre Comercio. Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C. CIACH. 95 páginas.*

A finales de la década de los 60, la crisis del modelo se manifestó en protestas, marchas, movimientos guerrilleros y de izquierda, así como migraciones masivas de campesinos a las ciudades y hacia la frontera norte de México y los Estados Unidos de Norteamérica. El descontento llegó a su punto más alto con el movimiento estudiantil de 1968 y la histórica matanza de Tlatelolco.

En Chiapas, el desarrollo industrial estuvo representado básicamente por dos rubros: el de la generación de electricidad y la extracción de petróleo; renglones que entre 1950 y 1970 recibieron grandes inversiones federales.

Los gobiernos y la administración pública en Chiapas se adaptaron y respondieron a la inercia nacional. Se observan transformaciones institucionales reflejadas en el crecimiento de la estructura de gobierno, de la infraestructura física y la creación y modificación legal. El crecimiento de las ciudades como la capital, Tuxtla Gutiérrez, concentró importantes inversiones para su modernización. Otras ciudades en crecimiento fueron Tapachula y San Cristóbal de Las Casas que también fueron beneficiadas. La ampliación de carreteras —principalmente de la red interior— para comunicar a las regiones del estado fue muy importante.

Los periodos de gobierno fueron estables en su permanencia y duración, sin embargo no hubo acciones extraordinarias para mejorar los grandes rezagos. Se fue acentuando la desigualdad, principalmente entre las áreas urbanas y rurales; no solo con otras entidades sino al interior del estado. A las contradicciones entre sociedades tradicionales y de subsistencia contra las modernas, se sumarían la conservación de privilegios para grupos campesinos y terratenientes, que se reflejan en manifestaciones de descontento político y social. Un momento clave en la lucha por los derechos colectivos fue el Congreso Indígena de 1974. Los campesinos se dieron cuenta que había similitud en sus problemas y decidieron organizarse en demanda de tierras. El desarrollo del zapatismo se beneficiaría posteriormente de este creciente proceso organizativo.¹⁹⁰

Desde el periodo posrevolucionario han permanecido en el abandono las comunidades de Chiapas, principalmente las

190. *Patricia J. Gómez, Christina M. Kovic, 1994. Con un pueblo vivo en tierra negada: un ensayo sobre los derechos humanos y el conflicto agrario en Chiapas, 1989-1995. Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas". Páginas 185.*

pobladas por indígenas y campesinos. Su constante exclusión configura realidades socioproductivas de muy baja competitividad, que contrastan con la riqueza del territorio, espacio explotado en sus riquezas sin responsabilidad y por la desmesurada ambición de actores foráneos y locales, con la complacencia y/o complicidad de los gobernantes.

PERIODO DE 1970 A 1994, LA CRISIS Y AGOTAMIENTO DEL MODELO

Contexto internacional

En 1973, el ejército de Estados Unidos de Norteamérica se retira de la guerra de Vietnam; el conflicto —según diversas fuentes— cobró entre 2 y 5.7 millones de muertos.¹⁹¹ Se anuncia posteriormente la reunificación definitiva de Vietnam, que trató de ser impedida para reducir el riesgo de la expansión comunista. Una derrota que ocasionó un sentimiento de injusticia entre los norteamericanos.

En septiembre de ese mismo año se produce el golpe de Estado en Chile, encabezado por el general Augusto Pinochet; durante el proceso asesinan al presidente Salvador Allende y hay una enorme cantidad de detenidos y desaparecidos. Con esto daría inicio una dictadura de 17 años, sería hasta 1988 cuando mediante un plebiscito, que el general Augusto Pinochet finaliza su periodo como mandatario.¹⁹² Mientras esto sucedía, en otras latitudes del globo también se daban cambios, Bill Gates y Paul Allen, empresarios estadounidenses, fundan la empresa informática Microsoft.¹⁹³ En los Estados Unidos de Norteamérica se conectan los tres primeros nodos de ARPANET, antecedente del internet, que vendría a revolucionar los sistemas de información y comunicación en el mundo.

En 1972 se lleva a cabo en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Humano, primer acto global dedicado al fomento del cuidado del ambiente, en compatibilidad con el crecimiento económico y el desarrollo social. Para 1973, Robert McNamara dicta un discurso histórico en el Banco Mundial, sobre la necesidad de que esa

191. *La cifra oficial de las pérdidas de efectivos de Estados Unidos fue de 58159 hombres y 1700 desaparecidos. En NatGeo Mundo, 2014. <http://noticias.terra.com/eeuu/nat-geo-mundo- lanzara-american-war- generalo-que-esperar-47c09b6125168410Vg-nvc M20000 099eceb0arCRD.html>*

192. *S/a 2010. Chile conmemora 41 años del golpe de Estado a Salvador Allende, el Periódico Sur 1810. Consultado en http://sur1810.com/nota/11968/chile_conmemora_41_anos_del_golpe_de_estado_a_salvador_allende/*

193. *INEGI, 2010. Cronología de la Estadística en México (1521- 2008). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Colección Memoria. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegil/productos/integracion/pais/historicas/2/cronologiaest/cronologia.pdf*

194. Prado Lallande Juan P. *s/f. Cronología histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. Antecedentes, pasado y presente.* <http://www.cooperacioninternacional.mx/Documentos/Cronolog%C3%ADa%20de%20la%20CID.pdf>

195. AGECh, 1960. *Op. cit*

196. *Los sistemas comunistas contruidos tras 1945, significaban la zona de influencia de la URSS*

197. *El fin de la Guerra Fría. Historia de las Relaciones Internacionales del Siglo XXI* [Historiasiglo20.org, http://www.historiasiglo20.org/FGF/fin.htm](http://www.historiasiglo20.org/FGF/fin.htm)

institución reorientara sus trabajos para acabar con la pobreza en el mundo. La Asamblea General de la ONU aprobó mediante la Resolución 3281 (XXIX) de 1974, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, con ciento veinte votos a favor, seis en contra y diez abstenciones, el fin era conformar un entorno más propicio respecto a las relaciones económicas entre el Norte y el Sur.¹⁹⁴

En 1976 Venezuela nacionaliza el petróleo y en 1977 se reestablecen las relaciones diplomáticas entre España y México, que habían sido canceladas en la época del franquismo. En Guatemala se registra un terremoto de 7.5 grados Richter en 1977, con un saldo de 26 000 muertos.¹⁹⁵

En 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, que entraría en vigor en 1981.

En 1981 se realiza la Cumbre Norte-Sur en Cancún, con el objetivo de promover el diálogo entre los países del primer y tercer mundo. Entre los asistentes estuvieron Ronald Reagan, Margaret Thatcher, François Mitterrand, Pierre Trudeau, Indira Gandhi y Kurt Waldheim. Hacia 1982, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) empieza a perder su capacidad de regular el mercado petrolero.

En la década de 1980 se vive un aumento en las tensiones de la “Guerra Fría” entre los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.¹⁹⁶ La amenaza nuclear se hizo presente y concluiría en 1989 con el necesario acercamiento entre los dos bloques. Se establecieron las políticas conocidas como glásnost y la perestroika, impulsadas por mandatario soviético Mijaíl Gorbachov. En 1991, Bush y Gorbachov firmaron en Moscú el Tratado START I de reducción de armas estratégicas.¹⁹⁷

En 1989 los alemanes recobran la unidad nacional con el derrumbe del muro de Berlín. En noviembre de ese mismo año, varios ministros de economía de países latinoamericanos se reúnen con representantes de organismos financieros internacionales y del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, en el Instituto de Economía Internacional; ahí presentaron una serie de reformas conocidas como “El Consenso de Washing-

ton”, que implicaba una reorientación económica para responder a la crisis de la deuda de los países de América Latina. Las reformas combinaban una severa restricción en el acceso al financiamiento internacional y un deterioro importante en términos del intercambio (contaban con el respaldo de la Reserva federal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial).

El “Consenso de Washington” propuso diez recomendaciones: a) asegurar la disciplina fiscal; b) establecer prioridades de gasto público, eliminando todos los subsidios; c) incrementar el ingreso fiscal, ampliar la base gravable y moderar las tasas marginales; d) liberalizar la tasa de interés; e) establecer un régimen flexible de tipo de cambio; f) liberalizar el comercio exterior; g) liberalizar los flujos de inversión extranjera; h) privatizar las empresas estatales para conseguir mayor eficiencia; i) desregular para promover la competencia y j) garantizar los derechos de propiedad (en forma similar a la de los EUA).¹⁹⁸

Este radical cambio de paradigma propuesto por las instituciones financieras internacionales fue una respuesta a lo que consideraron el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones promovida por los países latinoamericanos. Definían al sector público como ineficiente y causante de la inflación, proponiendo dar un papel de mayor preponderancia al sector privado como motor de la inversión, eliminando los subsidios y abriendo los mercados a la competencia.

El “Consenso de Washington” trascendería en su significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de “neoliberalismo”. La agenda incompleta no tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y tendió a minimizar el de la política social.

Otras actividades por resaltar son la liberación del líder sudafricano Nelson Mandela en febrero de 1990, tras más de 27 años de reclusión. Por otro lado, se transforma la Comunidad Económica Europea (CEE) en Unión Europea (UE) en 1992. En Viena, Austria se realiza la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993.¹⁹⁹

198. Moreno, J. C. Pérez, E. y Nápoles P. 2004. *El Consenso de Washington, aciertos, yerros y omisiones. Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, número 25 (149-167). Extraído el 17 de septiembre 2014: www.es.sliideshare.net/neokids/consenso-de-washington

199. INEGI, 2010. *Cronología de la Estadística en México (1521-2008)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Colección Memoria. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas2/cronologiaest/cronologia.pdf

Contexto mexicano

Desde finales de la década de 1960, en México se produjo un incremento notable del gasto público, derivado de la elevada renta petrolera, y como resultado de los descubrimientos de nuevos yacimientos petrolíferos en los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche Quintana Roo y Yucatán, de los que se calcula una producción diaria de 11.5 millones de barriles. Así mismo, inicia la era de la contratación de empréstitos. Para finales de los 70 se da una baja en el precio del crudo internacional debido principalmente a la sobreoferta y la austeridad energética mundial, lo cual produjo una situación financiera que derivó en la conjunción de sobreendeudamiento y la devaluación de la moneda.²⁰⁰ En lo económico, se agudizó la crisis reflejada en la balanza de pagos, la alta inflación y el crecimiento de la deuda externa a un alto tipo de interés, pero que también sería el inicio de la crisis política y social.

200. *De la Vega, J. 1977. Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Chiapas.*

En 1976, el gobierno mexicano brinda apoyo a los opositores de la dictadura salvadoreña, lo que culminó en el reconocimiento por parte de los gobiernos de México y Francia, del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional como fuerza beligerante en El Salvador. Por otra parte, el gobierno mexicano se opuso al régimen de Anastasio Somoza Debayle en Nicaragua y fortaleció las relaciones diplomáticas con Cuba.

Se expide la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales en 1977, con la cual se abrió el espacio para que los partidos políticos de oposición pudieran obtener algunas diputaciones; además se reconocen varias instancias políticas que vendrían a ampliar el espectro electoral del país.

El gobierno de la República anuncia la nacionalización de la industria del cobre. Se plantea la reforma educativa; se crea el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNDI) en la ciudad de México. Nace el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL); se inaugura la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, y se colocan en órbita los primeros dos satélites nacionales de comunicación, Morelos I y II, para proveer servicios de telefonía, datos, y señales de televisión sobre el territorio de la República Mexicana y áreas adyacentes.

En 1981 se propuso como una iniciativa mexicana a la Organización de las Naciones Unidas el Plan Mundial de Recursos Energéticos.

Para 1982, la problemática social en Guatemala se había recrudecido bajo la presidencia del General Efraín Ríos Montt, esto provocó un éxodo humano de cincuenta mil personas que cruzaron los ríos Usumacinta y Chixoy, en busca de refugio en territorio mexicano. Cerca de 20 mil refugiados permanecieron en Chiapas por un largo período; esto obligó al gobierno a definir un período de tolerancia de asentamientos provisionales, mismos que se extendieron a los estados de Campeche y Quintana Roo. Se recibieron apoyos de la ONU a través de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

En 1982 el Presidente López Portillo acusa a la banca privada del terrible escenario en las finanzas nacionales y decreta en septiembre la denominada “nacionalización de la Banca” ligada a un estricto control de cambios: López Portillo y su gobierno dejarían la presidencia entre acusaciones y escándalos de corrupción y enriquecimiento.

Miguel de la Madrid Hurtado, nuevo Presidente de México, inicia en 1982 la Reforma Administrativa, que incluía el adelgazamiento y la descentralización de la administración pública, en el marco del ajuste económico y las presiones internacionales de los organismos financiadores. También se intentó incorporar el servicio civil de carrera.²⁰¹

El gobierno mexicano inicia en 1983 la llamada reestructuración económica, caracterizada por tres aspectos: el saneamiento de las finanzas públicas, la reestructuración de las empresas paraestatales y la racionalización de la protección comercial arancelaria. Convirtiendo con esto a una de las economías más cerradas del mundo en una de las más abiertas. Entre las medidas de ajuste están los subsidios al campo, se da la desaparición de INMECAFE, TABAMEX, FERTIMEX y la disminución de BANRURAL CONASUPO.²⁰²

En las elecciones presidenciales de 1988 “se cayó el sistema” de información que operaba el conteo de los votos, dando el triunfo a Carlos Salinas de Gortari ante enormes protestas y

201. Carrillo, A. 2011. *Administración pública en México. Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada. INAP 200 años, Volumen II, tomo 1. México. 304 pág.*

202. Ocampo, Adolfo, 1999. *La economía chiapaneca ante el Tratado de Libre Comercio. Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C. CIACH. 95 pág.*

manifestaciones que denunciaban un gran fraude electoral en contra del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas.

En esa época se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Como parte del rediseño del gobierno, iniciado en los primeros años de la década de los ochenta, se privatizan empresas paraestatales como Teléfonos de México (TELMEX, vendida en 1990 al grupo Carso); en 1990 el Presidente de la República anunció la privatización de la Banca; en 1993 el Instituto Mexicano de la Televisión —mejor conocido como Imevisión— fue un organismo paraestatal mexicano que se encargaba de operar las estaciones de televisión propiedad del gobierno, vendió sus canales a Ricardo Salinas Pliego para convertirse en TV Azteca.²⁰³

En la ciudad de México, en septiembre de 1985, ocurre un terremoto de 8.1 grados en la escala de Richter, dejando más de 10 mil muertos, según fuentes oficiales y 45 mil según la Coordinadora Única de Damnificados, Un tercio de los edificios del centro urbano quedaron destruidos.²⁰⁴ A partir de ese momento se hacen visibles los movimientos asociativos denominados Organizaciones no Gubernamentales ONGS y de la Sociedad Civil, las cuales ocuparían un lugar creciente en la vida democrática del país, como una vía de la expresión política colectiva.

En 1985, México ingresa al Acuerdo General sobre Tarifas Arancelarias (GATT, por sus siglas en inglés).²⁰⁵ Se integra la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se crea el Instituto Federal Electoral y el Congreso de la Unión aprueba la modificación del artículo 27 constitucional, para permitir a los ejidatarios libre asociación y la posibilidad de enajenar sus predios.

En el mes de agosto en 1992, se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá; siguiendo las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El 1° de enero del año 1994, se da un levantamiento indígena en Chiapas, conocido como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).²⁰⁶

La apertura comercial fue provocada por la caída de la producción nacional, el incremento del desempleo, la disminución

203. *Sacristán Roy E.* 2006. *Privatizaciones en México.* *ECONOMÍAUNAM* vol. 5 núm.15. México. <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0904.pdf>

204. 2851 edificios sufrieron daños, estructurales, 880 quedaron en ruinas, 570 habitables después de importantes reparaciones y 1581 recuperables tras reparaciones menores. *Los Terremotos más trágicos de América.* En <http://www.elmundo.es/america/2010/01/15/noticias/126577689.html>

205. *INEGI, 2010. Op. cit.*

206. *INEGI, 2010. Op. cit.*

del ingreso, el desequilibrio de la balanza del comercio exterior y la entrada de capitales especulativos, que desembocaría en una nueva crisis económica en 1994, en el último año del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, causando una devaluación en el peso mexicano, del entrante presidente Ernesto Zedillo y no a la política económica del sexenio anterior.²⁰⁷

207. *Ocampo, Adolfo, 1999.*

Op. cit.

En respuesta, el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, solicitó al Congreso de su país autorizar un crédito por 20 mil millones de dólares, con la finalidad de que el gobierno de México, pudiera dar cumplimiento a sus obligaciones financieras. Las consecuencias económicas de esta crisis se denominaron “efecto tequila”. En México también se le conoce como el “error de diciembre”; una frase empleada para atribuir la crisis a las presuntas malas decisiones de la administración entrante.

El caso de Chiapas

Este periodo fue uno de los más inestables en términos de política para el estado: principalmente debido a la discontinuidad de los gobernadores. En un periodo de 23 años, debieron sucederse cuatro 4 gobernadores, sin embargo fueron diez (entre interinos y substitutos con duración desde ocho días, un año o hasta seis).

El efecto es la gran discontinuidad e inconsistencia de las políticas gubernamentales, que se refleja en la ineficiencia, ineficacia e ineffectividad de las acciones para atender las crecientes demandas y problemas. La inestabilidad se refleja y agudiza con la irrupción en el escenario estatal y nacional del EZLN en 1994, movimiento armado de los indígenas exigiendo justicia, democracia y equidad.

Por decreto presidencial, en 1971 se realizó la dotación de 614321 hectáreas a los lacandones; por cuestiones políticas, dicho decreto pasó por alto que esas tierras ya estaban ocupadas desde algunas décadas atrás por tseltales, tsotsiles y ch’oles, pero también otros asentados provenientes de otras partes del país. Se procedió a la reubicación de los inconformes creando los centros poblacionales Velasco Suárez y Frontera Echeverría.

En 1977, por decreto 331 200 hectáreas adicionales forman parte de la reserva de la biósfera.

Gobierno y administración pública

208. *El período de gobierno se dio por la situación sui géneris originada por una reforma a la Constitución política estatal que le permitió acceder a la gubernatura por ocho días a fin de empatar las elecciones locales con las nacionales.*

Durante el periodo de 1970 a 1994, ocuparon el cargo de gobernador: Manuel Velasco Suárez del 1 de diciembre de 1970 a 1976; Jorge de la Vega Domínguez de 1976 a 1977; Salomón González Blanco, Gobernador Interino de 1977 a 1979; Juan Sabines Gutiérrez, Gobernador Interino de 1979 a 1982; Gustavo Alberto Armendáriz Ruíz, ocho días en 1982;²⁰⁸ Absalón Castellanos Domínguez de 1982 a 1988; José Patrocinio González Blanco Garrido de 1988 a 1993; Elmar Harald Setzer Marseille Gobernador interino de 1993 a 1994, y Javier López Moreno Gobernador Sustituto en 1994.

En el ámbito legislativo, dentro de este período de gobierno, en 1974 se promulga la Primera Constitución Política del Estado de Chiapas y hubo importantes avances, puesto que se promulgaron varias leyes, entre las que destacan: la Ley para el Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural; la de Seguridad Social para los Trabajadores Públicos al Servicio del Gobierno del Estado; la de Fraccionamientos del Estado; sobre instalación de anuncios u obras con fines de publicidad en las carreteras del Estado; la de Zonificación y Plan Director de la ciudad de Reforma; en 1981 entran en vigor la Ley General de Educación Pública, la Ley General de Hacienda la de Protección de Monumentos y Sitios del Estado; la del Notariado del Estado de Chiapas; la que fija las bases conforme para la recaudación y aplicación de derechos de cooperación y plusvalía en obras urbanas de cooperación entre los Gobiernos Federal y Estatal; la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas; la del Sistema Estatal de Archivos de Chiapas en 1993 y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Entre las leyes decretadas más relevantes destacan la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas; la Ley Orgánica de la administración pública del Estado; la de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas (que normar las obligaciones y derechos de los trabajadores al servicio del

gobierno) la del Servicio Civil del Estado y los Municipios (que regula las relaciones laborales entre las instituciones y los trabajadores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); la del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas; así como la de Justicia Administrativa (que norma los recursos de reconsideración o juicio de nulidad de las controversias con autoridades del ejecutivo estatal o municipal, o con las autoridades de ambos niveles.²⁰⁹

Adicionalmente, se establecieron algunos reglamentos, entre los más relevantes se encuentran: el de Construcciones y Servicios Urbanos de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de Las Casas, Comitán, Tonalá, Huixtla, Arriaga y Villaflores; el de Policía y Gobierno Municipal; para la erradicación de la Garra-pata en la ganadería; el de la Industria Agrícola; del Registro Público de la Propiedad; del Interior del H. Congreso del Estado y el reglamento Interior del Panteón Jardín de Tuxtla Gutiérrez. Así mismo, se implantó el Código Sanitario del Estado.

El 8 de diciembre de 1988 se adicionan a la Constitución Política del Estado de Chiapas, las obligaciones de los ciudadanos chiapanecos para “evitar la deforestación, forestar y reforestar los predios que les pertenezcan” y de “colaborar con las autoridades en la ejecución de las campañas contra la deforestación”.

Ese mismo año se establece en los derechos de los ciudadanos chiapanecos, ser tomada en cuenta su condición cultural, sus costumbres étnicas particulares y las demás circunstancias especiales que concurren en ellos, por parte de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales en el ámbito de su competencia, en los asuntos de su intervención o al momento de dictar alguna resolución. De tal manera que en caso de que un chiapaneco sujeto a un determinado proceso no sepa hablar español, tenga el derecho a contar con un intérprete, que le asista durante el desarrollo de todo el procedimiento; en materia penal deberá ser asistido desde la averiguación previa”.

Respecto a la administración pública, en el lapso que va de 1970 a 1994, estuvo en una dinámica de transformación en la estructura orgánica en el estado.

A partir de 1970 se pone en marcha el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, con dicho programa se

209. *De la Vega, J. 1977.*

Op. cit.

210. *que formuló un diagnóstico titulado "Informe sobre la administración pública".*

211. *Mediante el decreto 98 publicado en el Periódico Oficial del 28 de octubre de 1974*

212. *con mayor capacidad de ejecución y supervisión de obra, así como la coordinación funcional con las Secretarías de Hacienda, de Desarrollo Social y de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas del Estado.*

establecieron unidades internas de asesoría y gestión permanentes denominadas de Organización y Métodos; además se creó, la Comisión de Administración Pública (CAP)²¹⁰; la Dirección General de Planeación, Desarrollo y Fomento; las direcciones de Trabajo, Tránsito y Gobernación y la Compañía Forestal de la Lacandona, S.A. como entidad paraestatal. Por otro lado desaparece la Dirección General de Bienestar Social.

La creación de instituciones fue muy amplia y en diferentes sectores, entre lo más relevante podemos citar: en los años 70, la creación de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)²¹¹, como un organismo autónomo descentralizado de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio; y el Colegio de Bachilleres. En los 80, el Instituto de Ecología e Historia Natural y la Comisión Estatal de Caminos (como organismo descentralizado sustituyendo a la Junta Local)²¹². Mientras que en 1981 se crea la Secretaría de Educación Pública del Estado del Chiapas (SEPECH).

Para los años 90, se incorpora como entidad autónoma para impartir justicia laboral el Tribunal del Servicio Civil (para las controversias) y la Sala Administrativa (del Tribunal Superior de Justicia); también se crea el Fideicomiso del Fondo de Inversión para el Mantenimiento, Conservación y Operación del Complejo Polyforum Chiapas y la Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Es de resaltar que en 1994, como respuesta a las demandas del EZLN, se establecieron organismos y entidades sin precedentes, tales como: Solidaridad Campesina Empresarial, S.A. de C.V., el Fideicomiso Irrevocable del Fondo de Financiamiento para las Empresas de Solidaridad del Estado de Chiapas; el Fideicomiso Irrevocable del Fondo de Inversión y Administración para Financiar a Productores Agropecuarios de Bajos Ingresos de la Entidad, el Fideicomiso de Administración del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas, el Fideicomiso de Administración de la Unión Campesina, Obrera, Popular e Indígena, el Fideicomiso Irrevocable de Inversión y Garantía Complementaria Chiapas; el Fideicomiso de Administración Antorcha Campesina y el Fideicomiso de

Administración del Fondo de Fomento a las Actividades Productivas del Sector Agropecuario.

Adicionalmente, durante el periodo se realizaron reestructuraciones en diferentes dependencias del gobierno, como por ejemplo: la Secretaría de Hacienda concentró las funciones de la Secretaría de Finanzas y la Comisión de Programación y Presupuesto; se fusionaron las Secretarías de Desarrollo Agrario, de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Económico y de Ecología y de Recursos Naturales en las Secretarías de Desarrollo Rural y Fomento Económico, y la Coordinación de Programas Especiales; el Instituto Chiapaneco de Cultura absorbió actividades culturales de las Secretarías de Educación y Salud y la Secretaría de Gobierno se convirtió en la Secretaría General de Gobierno.

En el marco de la relación interinstitucional entre federación, estados y municipios, en 1976 se estableció el Convenio Único de Coordinación (CUC) que sentaba las bases de la interrelación de programas y presupuestos y las diversas instancias de gobierno. Entre 1977 y 1979, durante el gobierno de Salomón González Blanco, se firman varios convenios, entre los que encontramos: el de Confianza Agropecuaria (CODECOA) que consideraba apoyos para incrementar la producción agropecuaria del campo y el de Confianza Municipal (CODECOM), con el propósito de brindar un soporte técnico y presupuestal a los municipios. Adicionalmente se constituyeron las audiencias campesinas y el Consejo Consultivo Agrario para resolver los múltiples conflictos agrarios, que presentes en Chiapas.

En 1983 aparece el primer Plan Estatal de Desarrollo denominado "Plan Chiapas" en el que la política social, económica y financiera adquiere el carácter de regionalización, al dividir la estructura de planeación del estado en nueve regiones administrativas. Para 1992 se establece el Programa de Simplificación Administrativa en todas las dependencias del gobierno estatal bajo la supervisión de la Contraloría General.

En 1899 se crea el Sistema Estatal de Informática Integral del Gobierno del Estado con los siguientes componentes: Sistema Integral de Nóminas; Sistema de Control Presupuestal, para el control interno del gasto; Sistema de Control de la Declaración

Patrimonial para mayor control y transparencia; Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental con cuatro subsistemas: recaudación, fondos, egresos y deuda pública. Con esto se inicia un proceso de modernización y sistematización administrativa del gobierno.

La participación de las mujeres empieza a visibilizarse con la participación de algunas de ellas en el Congreso de la Unión, como es el caso de Martha Luz Rincón Castillejos, quien se desempeñó como diputada federal suplente en la XLVI Legislatura y posteriormente como propietaria en la XLVII Legislatura. Le siguió María Guadalupe Cruz Aranda, quien se desempeñó como diputada federal propietaria en la XLIX Legislatura del Congreso de la Unión. Más adelante la profesora Elba Esther Gordillo Morales ocuparía el cargo de diputada federal propietaria en la LI Legislatura del Congreso de la Unión. Otras mujeres que incursionaron en la política del periodo fueron Oralia Coutiño Ruíz y Arely Madrid Tovilla, quienes fungieron como diputadas federales propietarias en la LII Legislatura del Congreso de la Unión.

Blanca Ruth Esponda Espinosa, ocupó también el cargo de Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; Elba Esther Gordillo Morales nuevamente participa en la LIII Legislatura Federal y contestó el Quinto Informe de Gobierno del Presidencial Miguel de la Madrid Hurtado. En la LIV Legislatura del Congreso de la Unión como diputada propietaria queda Arely Madrid Tovilla y Patricia Aguilar García como diputada suplente. Posteriormente, en la LV Legislatura, Blanca Ruth Esponda Espinosa se convierte en diputada propietaria y ocupa la presidencia de la Comisión de Población y Desarrollo, al mismo tiempo que Noemí Zoila Guzmán Lagunes operó como suplente. La Profesora Elba Esther Gordillo Morales e Irma Serrano Castro quedaron como senadoras propietarias en el lapso correspondiente a las LVI y LVII legislaturas.

La orientación de la política gubernamental en los años 70 fue definida por las grandes inversiones y la política federal, hacia: la producción de energía eléctrica representada en la magna construcción de la presa Manuel Moreno Torres mejor conocida como Chicoasén; y la producción de petróleo en los

campos de Reforma, región que proveía el 79% de la producción total del país, convirtiéndose así en el centro principal de las reservas nacionales.²¹³ El descubrimiento de nuevos yacimientos en Chiapas, Tabasco y la Sonda de Campeche proyectó a México como gran exportador de crudo.²¹⁴

El año de 1974 fue declarado “Año de Chiapas”, y en esa misma década se establecieron programas importantes, como el Programa de Desarrollo Económico de los Altos de Chiapas (PRODESCH), por acuerdo entre el gobierno federal y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que enfocó sus acciones en los sectores de salud, educación, comunicaciones, agricultura y organización comunitaria. También se creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado (COPRODESCH), con participación federal, estatal y municipal; que buscaba impulsar el desarrollo regional y la descentralización de las actividades económicas con un mayor impacto social. En Educación las acciones de gobierno se orientaron prioritariamente al fortalecimiento del sistema comprendiendo acciones de alfabetización, organización completa de escuelas primarias, escuelas de educación media, laboratorios de enseñanza de idiomas, la creación de la UNACH, del Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste (ECOSUR) y de los Institutos Tecnológicos de Tuxtla y Tapachula.



Ilustración 21. Presa Chicoasén “Manuel Moreno Torres”, Chiapas 1980.

Inició el Programa de Obras Rurales por Cooperación, que marcó una etapa precursora en materia de desarrollo regional y participación comunitaria. Se tomaban en cuenta las nece-

213. *Se comenzaron a explotar los mantos petroleros y de gas en el norte del estado, PEMEX puso en marcha un nuevo y ambicioso programa de perforaciones de desarrollo que tuvo como objetivo principal intensificar la explotación de los mantos de Reforma (Chiapas-Tabasco), localizados algunos años atrás. El petróleo de los pozos de Reforma era de buena calidad, con alto contenido de componentes ligeros y de gas asociado*

214. *De la Vega, Op. cit.*

sidades locales en forma integral, considerando la educación, recreación, las comunicaciones, el fomento agropecuario, el saneamiento ambiental, los servicios públicos, la ganadería, el mejoramiento de la vivienda, la disposición de desechos, la pequeña industria y el comercio, así como el embellecimiento de poblados y obras de riego. Se establecieron los programas de desarrollo regional, tal es el caso del Programa de Desarrollo del Valle del Tulijá, el Programa de Desarrollo de la Selva Lacandona, el Programa de Desarrollo Socioeconómico del Sotavento, el Programa de Desarrollo Socioeconómico del área de influencia de Comitán y el Programa de Desarrollo Económico de los Altos de Chiapas (PRODESCH), el cual tuvo como lema "Del hambre al hombre".

En materia agraria, se anunció a nivel nacional y estatal el fin del reparto masivo de tierras. El gobernador De la Vega definió el problema agrario en los siguientes términos:

215. *De la Vega Domínguez, Jorge, 1977. Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Chiapas.*

"... repartiremos progresivamente todo lo repartible, pero aún así, los campesinos beneficiados serán una mínima parte de los solicitantes; la solución de fondo cada vez se aleja más del reparto y se acerca a la urgencia de hacer producir más lo repartido y crear fuentes de trabajo en otras actividades".²¹⁵

Entre los años 1980 y 1990, el gobierno tuvo la necesidad de aplicar una política de contención para atender los conflictos agrarios que tensaban la paz social, principalmente en la zona fronteriza, donde se habían agudizado los problemas con las guerrillas centroamericanas.

216. *Leyva Xochitl, 1994. Hacia el Ablañ K'inil. Páginas 227-245. En Armentariz, María Luisa (comp.) 1994. Ibidem.*

Hubo un fuerte apoyo y créditos para los lacandonos, sin embargo el otorgamiento fue muy desigual entre los habitantes de la selva, creando malestar y nuevos espacios para la organización campesina de grupos religiosos y redes comerciales. El malestar y la inconformidad se irían manifestando con marchas, negociaciones, plantones, alianzas, tomas de tierra, formación de uniones ejidales y organización de foros hasta llegar a la toma de las armas.²¹⁶

Por otra parte, para proteger los intereses de los latifundios, en la década de 1980 el gobierno de Chiapas entregó cerca de

cinco mil certificados de inafectabilidad ganadera, protegiendo con ello, a más de un millón de hectáreas contra las demandas de tierras por parte de las organizaciones sociales. Durante estos años, las dotaciones de tierra se realizaron manteniendo vínculos de corrupción con los propietarios afectados y con los campesinos beneficiados, a quienes se les pedía lealtad política y no continuar favoreciendo las demandas y ocupaciones.

Es indispensable hacer un recuento de los problemas de orden político que fueron enfrentados por los gobernantes y a la vez señalan la ruta por la que se transitó hasta llegar al levantamiento del EZLN.

En octubre de 1974, se realizó el Primer Congreso Indígena de Chiapas, organizado por la diócesis de San Cristóbal de Las Casas y auspiciado por el gobierno del estado. El acto fue en homenaje a Fray Bartolomé de Las Casas al cumplirse 500 años de su natalicio. Entre los representantes indígenas estaban los pueblos tsotsiles, tseltales, choles y tojolabales, quienes aprovecharon la ocasión para manifestar problemas de salud, vivienda, educación y tierra enfrentados por su población. Se realizó un desalojo en dieciséis ejidos y el ejército tendió un cerco que abarcó Simojovel, Huitiupán y Sabanilla; donde varias escuelas se convirtieron en cárceles. Hubo una fuerte represión por parte de los soldados de la xxxi Zona Militar, el subprocurador del estado y algunos finqueros armados de la zona. En total diez indígenas choles y tsotsiles fueron asesinados.²¹⁷

En 1979, con la llegada de Salomón González Blanco a la gubernatura, se inicia el periodo de gobernadores interinos en Chiapas. Sustituyó en el cargo a Jorge de la Vega Domínguez, quien a su vez entregó la gubernatura a Juan Sabines Gutiérrez; en el mismo año renunció a la gubernatura para regresar al senado de la república. El consenso es que los vaivenes de la política nacional marcaron este periodo histórico, el hecho concreto fue la renuncia del Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, y el ascenso de Enrique Olivares Santana. Estos cambios repercutían considerablemente creando un clima de desconcierto.

Al iniciar la década de 1970 emerge con claridad el verdadero drama en las relaciones de propiedad agraria en Chia-

217. Pólito E. y González (s/f) *Cronología. Veinte años de conflictos en el campo 1974-1995*. Consultado en <http://www.revistachiapas.org/No2/cb2politto.html>

pas. Entre los determinantes de esta gestación podemos citar el crecimiento acelerado de la población agraria (3.6%), una tasa superior a la media nacional; la pesada burocracia en los trámites agrarios; el agotamiento del mecanismo de “restitución-dotación” de tierras; el crecimiento agresivo, depredador e incontenible de la ganadería extensiva hacia zonas de cultivo comunitarias y el impacto de la construcción de las presas hidroeléctricas. Una clara manifestación del drama eran las constantes invasiones agrarias que se solucionaban al entregar las tierras invadidas a los campesinos invasores.

En 1972, el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, benefició a 66 familias lacandonas con 614321 hectáreas mediante dotaciones y ampliaciones agrarias. Dicha resolución sin embargo, dejó sin derechos agrarios a 71000 indígenas tojolabales, tsotsiles, ch’oles y tseltales que habitaban el área, generando con ello un profundo malestar manifestado en protestas, invasiones de tierra y enfrentamientos posteriores.^{218 219}

La inestabilidad política y social se refleja en la década de 1980 con una serie de problemas que en su mayoría se resolvieron mediante la represión, a saber:

- a. La masacre de indígenas tseltales perpetrada en la finca Wololchán, municipio de Sitalá; a partir de un enfrentamiento entre indígenas de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y partidarios del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), donde resultaron muertos dos de ellos. Un posterior enfrentamiento surge por el desalojo e incendio del poblado por el ejército; en el acto los soldados utilizaron ametralladoras, bombas lacrimógenas y lanzallamas, ocasionando la muerte de doce indígenas (el jefe militar era el general Absalón Castellanos Domínguez).
- b. En 1982, el plantón frente a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en Tuxtla Gutiérrez, de la Unión de Uniones, en demanda de modificación del decreto de la Brecha Lacandona.
- c. Una huelga de hambre, realizada por diecinueve presos políticos en el penal de Cerro Hueco, que concluyó con el encierro de éstos en las celdas de castigo.

218. *Polito, Op. cit.*

219. *Armendariz, María Luisa (comp.), 1994. Chiapas una radiografía. Editorial Fondo de Cultura Económica. FCE. México. 597 páginas*

- d. Se realizó nuevamente un cerco militar en el municipio de Venustiano Carranza donde se liberaron 40 órdenes de aprehensión en contra de los comuneros involucrados.
- e. En el mismo municipio, se realizó el V Encuentro Nacional de Organizaciones Campesinas Independientes, organizado por la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA).
- f. La Unión de Cañeros 28 de septiembre tomó el ingenio Pujiltilic.
- g. En la región del Soconusco surge un movimiento separatista, que tiene como propósito la creación del estado del Soconusco; el malestar se apoya en el abandono de parte de los distintos gobiernos de Chiapas.
- h. Se realizó una marcha-caravana histórica de indígenas de Simojovel y Huitiupán a la ciudad de México, ante la falta de atención y respuesta de los gobiernos estatales a sus necesidades y demandas.
- i. Partidarios de la OCEZ realizaron una huelga de hambre para exigir la libertad de presos políticos campesinos y del profesor universitario Gustavo Zárate Vargas.²²⁰

220. *Pólito, E. y González s/f. Idem*

En la década de 1980, los problemas por la tenencia de la tierra, las recurrentes invasiones así como la disidencia magisterial creciente se tradujeron en numerosas marchas, plantones y mítines que colapsan las principales ciudades, especialmente la capital del estado, mismas que desembocan en la creación de numerosas organizaciones sociales y campesinas; destacan:

- a. La Unión de Ejidos 28 de Septiembre, en la zona del ingenio Pujiltilic; se trataba de una organización afiliada a la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).
- b. Se incubaba la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) esta última inicia sus actividades a través de luchas magisteriales denunciando el encarecimiento del costo de la vida en la zona petrolera del estado.
- c. Aparece la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), formada por los comuneros de Milpa Alta, en el municipio de Venustiano Carranza.
- d. Se funda la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas (UU) en el ejido Bajucú.



Ilustración 22. La organización campesina OCEZ en un plantón exigiendo la liberación de presos políticos.

- e. La Coordinadora Provisional de Chiapas se transforma en la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ).

En 1982 hace erupción el volcán Chichonal en el norte de Chiapas, en el municipio de Francisco León, mismo que destruyó la cabecera municipal y comunidades cercanas sepultando a más de 2000 personas. Otros municipios que sufrieron graves consecuencias fueron Ostucán y Chapultenango. La erupción, además de las víctimas fatales, provocó una diáspora y reubicación (no sin resistencia) en la zona de la selva lacandona y otros en Chiapa de Corzo. Los zoques de la selva lacandona, se unirían con otros grupos indígenas para incubar en los siguientes años la base militar que conformaría el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En 1984 el secretario de gobierno, Javier Coello Trejo, conocido como el Fiscal de Hierro giró 150 órdenes de aprehensión contra comuneros de Venustiano Carranza. Se funda en los Altos el Consejo de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas (CRIACH), integrado en su mayoría por indígenas expulsados por caciques, argumentando cambio de religión. Tres mil campesinos de la CIOAC fueron reprimidos en Tuxtla Gutiérrez cuando realizaban un mitin. Quince personas resultaron heridas, entre ellas Fabrizio León Diez, fotógrafo del periódico La Jornada, tres diputados del Partido Acción Nacional (PAN), un alcalde del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y varios maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

En enero de 1994 se produjo un levantamiento armado en Chiapas, de origen indígena, denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este levantamiento fue el reflejo y detonador de una crisis política que entre otras cosas desembocó en un cambio más de gobernador. Javier López Moreno, primer gobernador de origen indígena, sucede a Elmar Harald Setzer Marseille por unos meses. Se inician las negociaciones que habrían de concluir con un alto al fuego entre los zapatistas y el ejército nacional. Quien encabezó las negociaciones fue el nombrado comisionado federal Manuel Camacho Solís.

En el proceso electoral de 1993 se enfrentan Eduardo Robledo Rincón del PRI y Amado Avendaño Figueroa del PRD, ganando las elecciones el primero bajo fuertes denuncias de fraude y nuevos conflictos políticos. El gobernador electo solo ocuparía el cargo tres meses.

El 22 de diciembre de 1997 tuvo lugar la trágica masacre de Acteal –municipio considerado zona zapatista–, donde murieron 45 personas a manos de paramilitares. Después de las críticas nacionales (al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo), las acusaciones contra el gobernador Julio Cesar Ruíz Ferro se hicieron públicas, por lo que renunció a su cargo dos semanas después. Se dijo que dos días antes de la masacre comentó al presidente municipal de Chenalhó, Mariano Arias: “Mi presidente no te preocupes, deja que se maten, yo voy a mandar la seguridad para que levanten a los muertos”.²²¹

Los hechos fueron consecuencia de la política oficial seguida para castigar y desarticular a los indígenas de San Pedro Chenalhó, que adoptaron el camino de la resistencia y la construcción de un gobierno propio.

El crimen de Acteal fue parte de una guerra no declarada pero organizada por el Consejo de Seguridad Pública Estatal, en el que participaban dependencias federales y estatales. Bajo una lógica militar ahí se decidían programas e inversiones en las zonas indígenas... El gobierno alentaba o creaba artificialmente conflictos de tierra, políticos o religiosos para enfrentar a las comunidades y así justificar la intervención militar.²²²



Ilustración 23. Familiares de los indígenas zotziles atacados durante una incursión paramilitar en los Altos de Chiapas.

221. Georgina Howard, 2015. *Gobernadores. Efecto dominó. Reporte Índigo*. <http://reporteindigo.com/reportes/mexico/gobernadores-efecto-dominó?page=3>

222. Jesús Ramírez Cuevas, 2007. *La masacre de Acteal, culminación de una política de Estado contra indígenas*. Periódico *La Jornada*. <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/22/index.php?article=007n1pole3section=politica>

En el trienio, la infraestructura estatal se orientó a la modernización, urbanización y atención al mejoramiento social; la importante inversión de recursos se vio reflejada en la ampliación de los servicios de educación, salud y básicos como electricidad, agua y drenaje. Sin embargo los rezagos en las zonas rurales siguieron siendo muy grandes y el mejoramiento se concentró en las zonas urbanas, principalmente ciudades como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán y San Cristóbal de Las Casas.

En las décadas de 1970 y 1980 las obras urbanas se orientaron y visibilizaron con una gran cantidad de obra pública realizada en la gran remodelación integral de Tuxtla Gutiérrez, la implementación de obras como la construcción de ciudades deportivas en la propia capital, San Cristóbal de Las Casas, Arriaga y Chiapa de Corzo; la vigilancia y preservación de monumentos artísticos e históricos, y el establecimiento de una reserva forestal en la capital del estado.

Se concretó la construcción del Auditorio Universitario, las instalaciones de la Rectoría, las Escuelas de Contaduría y Administración, Arquitectura e Ingeniería de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) en terrenos donados por Don Carlos Maciel Espinosa; asimismo las instalaciones del Colegio de la Frontera Sur, y los Institutos Tecnológico de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.

Se construyó en la cuenca del río Grijalva las centrales hidroeléctricas Belisario Domínguez, Malpaso y Peñitas.

Por otro lado, en materia de Salud se construyó el Hospital-Granja para Enfermos Nerviosos y Mentales en la comunidad El Jobo, del municipio de Tuxtla Gutiérrez.

Las obras públicas de urbanización tuvieron también un incremento sustancial para las principales ciudades del estado, sin embargo, fue más evidente en Tuxtla Gutiérrez, con una gran cantidad de obras de importantes, entre las cuales citaremos: una gran remodelación de la capital, consistente en la pavimentación de calles; una planta de aguas residuales; remodelación y construcción de los parques Madero, Central, Caña Hueca, de la Plaza Santa Cecilia, y de un centro de Convivencia Infantil; los nuevos Palacio Federal y Palacio Legislativo; el Zoológico Miguel Álvarez del Toro (ZOOMAT) en la reserva

de Cerro Hueco; el Teatro de la Ciudad “Emilio Rabasa”; el Museo de Antropología; la Unidad Administrativa; el Hospital de la Cruz Roja; la calzada de los Hombres Ilustres; el mercado San Juan; la remodelación de la catedral de San Marcos; las Casas Hogares para Ancianos y la Infantil así como las instalaciones de la Feria Chiapas.

En materia de comunicaciones, al finalizar el periodo en 1994, se tenía una longitud total de 14 613 km de carreteras, de las cuales 22% estaban pavimentadas, 74% revestidas y 4% eran de terracería. La política de comunicaciones se orientó al fortalecimiento y expansión de la comunicación entre ciudades medias y grandes al interior del estado y a la comunicación rural entre las zonas de mayor actividad productiva.

La extensión de las vías férreas era de 484 km, ocupando el 29% la línea del sureste. Actualmente solo existe ferrocarril en la zona norte del estado, mientras que el tramo que cubría la costa no existe, a causa de los destrozos ocasionados por el huracán Stan en el año 2005, desapareciendo casi por completo.

La infraestructura aeroportuaria consistía en dos aeropuertos, uno internacional en Tapachula y el nacional en Llano San Juan; un aeropuerto militar y más de 166 aeropistas. Con respecto al transporte, para 1993 existían más de dos mil vehículos en servicio de carga y más de un mil para servicio de pasaje.²²³

223. *Mota Marín Sergio, 1994. Estructura Económica de Chiapas. 550- 566. En Armendáriz, Op. cit.*

Otros aspectos relevantes

El territorio sufre modificaciones en la integración municipal al disminuir de 111 a 110 ayuntamientos por la desaparición legal del municipio de Terán en 1973, que se integra políticamente como Agencia Municipal de Tuxtla Gutiérrez. En agosto de 1989 se decretó la incorporación de un nuevo municipio, San Juan Cancuc, que daría por terminado el periodo con 111 ayuntamientos. En 1991 se llevó a cabo una descentralización que incluyó la división del territorio estatal en 9 regiones de conformidad con la fisiografía, identidad cultural e intercambio económico. Con esta base se instalaron delegaciones administrativas de las dependencias gubernamentales buscando atender con mayor cercanía a la ciudadanía.

En los aspectos sociales, la población de Chiapas en 1990 era de 3 210 496 habitantes, el analfabetismo alcanzaba al 30% de la población mayor de 15 años; la población analfabeta de origen indígena era de más de 54%, cuando la media nacional era 41% (concentrándose el 60% en las regiones Altos, 19% Selva, 20% Norte y 11% Fronteriza); 32% de la población mayor de 15 años no tenía primaria completa (con un promedio de cuatro años), solo 11% concluyó la primaria y 7% tenía educación posprimaria; la cobertura educativa era de 40% con respecto a la demanda.²²⁴

224. *Melba Pría, 1994. Análisis sobre la educación básica en Chiapas. 510- 529. En Armendáriz (comp.) 1994.*

En los últimos años del periodo, el gobierno del estado priorizó a la educación en el ámbito de la política social, destinando cerca del 64% del presupuesto estatal. Según datos de los Servicios Educativos para Chiapas, en 1993 de un total de 2.7 millones de personas en condiciones de asistencia escolar, solo 800 mil fueron atendidas, en 6 mil escuelas de nivel básico, medio y superior, con una cobertura del 40% de la población.²²⁵

225. *Mota Martín Sergio, 1994. Op. cit.*

En 1981 se realizó la desincorporación de los servicios federales de educación. Proceso incompleto que dejó operativamente dos estructuras, la federal y los Servicios Educativos para Chiapas en la Secretaría de Educación, Cultura y Salud (SECYS).

Con respecto a la salud, para 1993, 14% de la población se atendía bajo el régimen de seguridad social, 60% por instituciones de atención a población abierta y 26% por el sector privado.²²⁶

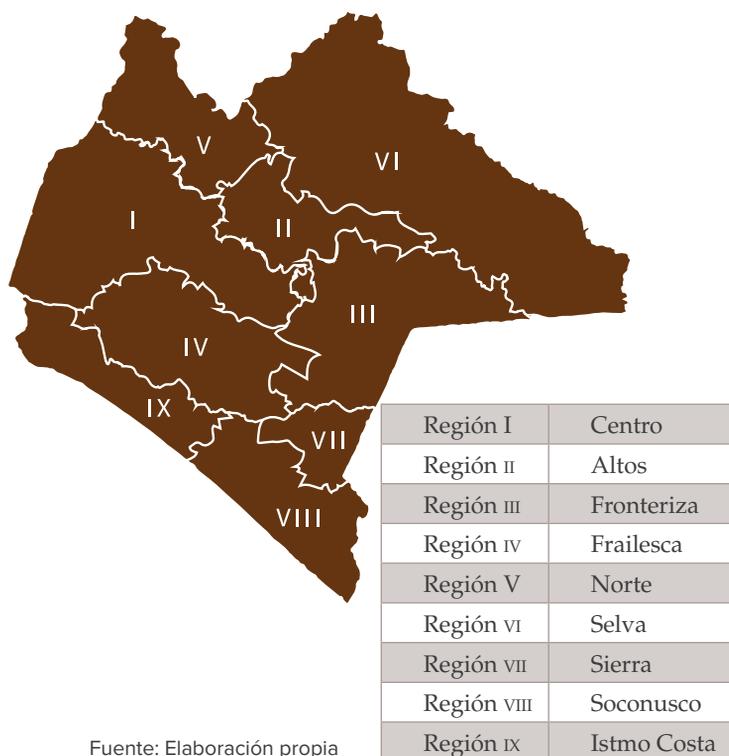
226. *Ibidem.*

Para 1994 los servicios institucionales en el estado cubrían aproximadamente solo al 25% de las comunidades, según las cifras oficiales, eso significaba que solo 13% de la población abierta utilizaba los servicios disponibles.²²⁷ La cobertura para el medio rural era insuficiente, siendo las regiones más afectadas la Selva, Altos, la Norte y la Sierra, donde los casos de tracoma y otras enfermedades mayores aún son importantes.

227. *Salvatierra, Benito y Nazar, Austreberta, 1992. Perfil epidemiológico y grados de marginación. Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste, Chiapas.*

Respecto a los personajes notables del periodo entre 1970 y 1994, se encuentran: Alberto Domínguez Borraz, compositor de famosas canciones como Perfidia, Frenesí, Humanidad, Hilos de Plata y Eternamente; Carlos Jurado Delmar, fotógrafo e investigador, que ganó la Bienal Internacional realizada en Cracovia, Polonia en 1973, siendo premiado en el Salón Anual de la Plástica Mexicana; Amparo Meza Cruz, cantante y promotora artística; Zeferino Nandayapa Ralda, músico

Ilustración 24. Las regiones socioeconómicas de Chiapas a partir de 1991.



Fuente: Elaboración propia

marimbista, ganador de la Medalla de la Paz otorgada por la ONU, Premio Lira de Oro del Sindicato Único de Trabajadores de la Música, Premio Nacional de Arte Popular y Premio Chiapas; Heinrich Berlin Neubert, investigador en el área de arqueología y destacado mayólogo; Dolores Aramoni Calderón, antropóloga social que realizó estudios profundos de la cultura zoque; Armando Duvalier Cruz Reyes, ensayista, narrador y poeta, que fue Premio Chiapas en 1986; Guido Münch Paniagua, importante astrofísico mexicano, recibió un reconocimiento como *Doctor Honoris Causa* por el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica de México y fue ganador del premio Príncipe de Asturias de Investigación Científica y Técnica en 1989; Andrés Serra Rojas, abogado, ensayista, político y escritor de textos académicos, que se hizo merecedor de la Medalla Belisario Domínguez del Senado de la República

en 1990; Joaquín Vásquez Aguilar, poeta y difusor de la cultura chiapaneca; Samuel Ruíz García; obispo católico de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, defensor de los derechos de los pueblos indígenas de México y de América Latina, que fungió como mediador en el conflicto entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal mexicano; Manuel Velasco Suárez, eminente neurólogo galardonado con numerosos premios y distinciones, entre ellos el grado de *Doctor Honoris Causa* por su labor científica y humanista por varias universidades, así como el reconocimiento de su *Alma Mater* como profesor emérito en 1989, en diciembre de 1985, en compañía de los doctores Bernard Lawn y E. Chazov, copresidentes de la Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear, recibió el Premio Nobel de la Paz.

CONCLUSIONES

Los problemas fundamentales derivados del “Consenso de Washington” según Campo (2005) radican en cuatro áreas: a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, un tema que ha logrado algunos avances en los últimos años; b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que deja a las segundas como subordinadas, y por último, d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

En 1982, México presenta un comunicado que señala su incapacidad para pagar los compromisos de la deuda externa (seguido luego por Brasil y otros países), lo cual desata una crisis muy severa, que se convertiría en punto de partida para que países desarrollados y organismos financieros multilaterales, conminaran a los países en desarrollo a realizar reformas estructurales. Las medidas impulsadas por la Organización

Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional priorizaban el desarrollo de la economía de mercado y de conformidad con el Consenso de Washington, presionan para que se reduzcan las reglamentaciones nacionales de protección arancelaria. Estas medidas tendrían como efecto en el aumento de la dependencia económica, el incremento de la pobreza y la disminución del gasto social, entre otros.

En el contexto de la globalización, el patrón socioeconómico dominante ha sido el de la distribución regresiva del ingreso. Como resultado, los países más prósperos han incrementado su posicionamiento en la economía mundial y los más atrasados se han distanciado más de las tendencias modernizantes que actualmente prevalecen en el mercado.

Esta polarización ocurre a su vez, al interior de cada país. En el caso de México, entre 1983 y 1994, una décima parte de los hogares más ricos se apropiaron de 6% del total de los ingresos, lo que representó una disminución de 5% en la parte del ingreso correspondiente a los hogares del estrato, y 1% de los hogares más pobres.²²⁸

Entre 1965 y 1980 la producción agraria nacional bajó del 14% al 7% del PIB; ocasionando que el país se hiciera dependiente de la importación de la mitad del consumo nacional de maíz.²²⁹

Es importante resaltar que desde los años 40 hasta los 70 la reforma agraria cardenista se caracterizó por una continua migración de campesinos provenientes de otros estados de la república. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización abrió la selva lacandona a solicitantes de tierras, disponiendo de una extensión de 590 164 hectáreas para dotaciones.²³⁰

De esta forma tabasqueños, veracruzanos, michoacanos, quintanarroenses, guerrerenses, poblanos, defeños y duranguenses se instalaron en la selva. El decreto Presidencial de dotación de Comunidad Lacandona, legó a 66 familias más de 600 mil hectáreas, cuando dentro de sus límites se albergaban grupos de diferentes etnias mayores en número y organización. A partir de 1970, con el Presidente Echeverría, también se fomentó la colonización de tierras en la selva de Chiapas. Los desequilibrios emergieron otra vez, por el crecimiento de la población mayor que la proporción de tierras dotadas.²³¹

228. Fuggi Gambero, Gerardo. "Ajuste estructural con equidad. La distribución del ingreso en México, 1984-1994", en: Gutiérrez Garza, Esthela y José Carlos Valenzuela (coordinadores). *El Debate Nacional. Tomo 5 (El futuro económico de la nación)*. Monterrey, México, Diana-Universidad Autónoma de Nuevo León, 1988.

229. Collier, George, A. 1994. *Reforms of Mexico's agrarian code: Impacts on the Peasantry. Background of the rebellion in Chiapas. Research in Economic Anthropology*, 15. Páginas 105-127.

230. PANGEA, s/f. *Breve Historia de la Selva Lacandona*. <http://chiapas.pangea.org/html/item0080.htm>

231. Collier, George, 1999. *Op. cit.*

Los conflictos agrarios se fueron politizando intensamente. Muchas de las reivindicaciones por la tierra iban acompañadas por exigencias de democracia, derechos y justicia; sobre todo porque la mayoría de los desalojos iban acompañados de abusos como la detención arbitraria, y hasta asesinatos que quedaban sin esclarecimiento. En Chiapas, para 1990 la propiedad social y las pequeñas propiedades privadas menores a 5 hectáreas representaban más del 77 por ciento del total de las tierras, alcanzando incluso más de 90 por ciento en muchos municipios de los Altos".²³²

232. Viqueira, Juan Pedro, 1999. *Los peligros del Chiapas imaginario*. Letras Libres, enero 1999.

Con repercusión a nivel internacional se suscitó el levantamiento del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1° de enero de 1994. Según consigna el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000:

“Con un panorama poco halagüeño social y económicamente empezó la rebelión armada. Esta rebelión ha cimbrado el sistema político y la conciencia de los mexicanos. La opinión pública internacional registró inmediatamente y con amplitud, tan grave asunto en un país que parecía olvidado de la guerra. El impacto social de ese acontecimiento se explica en mucho si se considera que irrumpió en pleno proceso electoral y por consiguiente con la terminación de un mandato constitucional”.



Capítulo 5

*Tiempos de cambio:
los gobiernos de Chiapas
(1994 -2014)*

por Hilda María Jiménez Acevedo



LOS ACONTECIMIENTOS DE 1994 PUE-
DEN SEÑALARSE COMO UN parte aguas
tanto para el estado de Chiapas como
para México, puesto que se nos mostraría
el otro rostro del “progreso”, uno torcido y
desagradable pero real, que fue visto por propios y extraños. El
efecto de la acumulación de desequilibrios en la esfera política
y económica, así como los enormes rezagos e injusticias sociales
no atendidas por durante dos siglos, encontrarían sus propias
válvulas de escape, expresadas, entre otras, con el levantamien-
to del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Para 1995, el problema por el endeudamiento y los desequi-
librios en la balanza de pagos culminan con una devaluación
del peso mexicano y la salida de capitales, que se extendería
a otros países de Latinoamérica y el mundo, en el “efecto te-
quila”; esto se sumó a los asesinatos de los políticos priistas
Luis Donald Colosio y Francisco Ruíz Massieu, así como a
las denuncias de fraude electoral. Los tiempos actuales, llenos
de complejidad, complejos están marcados por el agotamiento
de la dictadura del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
y la alternancia política; el estancamiento económico, la alta
migración y la informalidad; el imperio del narcotráfico, la de-
lincuencia organizada y con ello la inseguridad; así como el en-
sanchamiento de las desigualdades sociales, la alta corrupción
y el descontento de la sociedad civil.

Este periodo presenta dinámicos y vertiginosos cambios en el mundo, cada vez más globalizado e interdependiente; el impacto de la crisis económica que inició en 2008, el sorprendente avance tecnológico en todos los campos y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, los intensos movimientos migratorios y comerciales; el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en el mundo y México donde pocos acumulan inmensas fortunas y muchos viven en la miseria; la aparición de nuevos riesgos ambientales y el cambio climático; el crecimiento de los descontentos sociales y una ciudadanía cada vez más demandante de respuestas, entre otros, que conforman un escenario complejo y lleno de retos que los gobiernos enfrentan. Para analizar la administración pública en Chiapas, primero es necesario tener un acercamiento a los principales acontecimientos mundiales y nacionales que la contextualizan.

Contexto mundial

En el medio oriente, Yaser Arafat, Itzhak Rabin y Shimon Peres, actores políticos relevantes por su interés e intervención en la búsqueda de acuerdos por la paz en esa región, fueron galardonados en Oslo, Noruega con el Premio Nobel de la Paz en 1994. Mientras tanto, el presidente ruso Boris Yeltsin ordena el envío de tropas a la convulsionada Chechenia.²³³

En enero de 1995 la Organización Mundial del Comercio reemplaza al GATT por sus siglas en inglés (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

A finales de los años 90, se presenta una crisis mundial originada por seis ensayos atómicos realizados por Francia en el Atolón de Mururoa, en la polinesia francesa. Se lleva a cabo un referéndum en Quebec, donde se rechaza la separación de Canadá de la *Commonwealth*, encabezada por la Corona Británica.

Mientras tanto, la firma del acuerdo de paz pone fin a la sangrienta guerra interracial de Bosnia. En España José María Aznar gana las elecciones, terminando con los 14 años del gobierno socialista de Felipe González. En Oslo, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firman un acuerdo de paz para finalizar con 3 años de lucha armada.

233. INEGI, 2010. *Cronología Estadística en México (1521-2008)*. Colección Memoria. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/español/buinegi/productos/integracion/pais/historicas2/cronologiaest/c

El avance científico sorprendería al mundo con el nacimiento de la oveja Dolly, primer animal clonado, ocurrido en Roslin (Escocia); mientras que en Kioto (Japón) se acuerda el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático.

En 1998 aparecen los primeros casos del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), que causa el SIDA (acrónimo del síndrome de inmunodeficiencia adquirida). Se calcula que en el año 2013 había más de 30 millones de personas en todo el mundo portadoras de VIH/SIDA, enfermedad de transmisión sexual que destruye al sistema inmunitario, haciendo al organismo incapaz de luchar contra otras infecciones.²³⁴

En el año 2000, Panamá asume la soberanía del Canal. El 11 de septiembre de 2001, se produjo una cadena de ataques terroristas contra los Estados Unidos reivindicados por la organización Al Qaeda, evento que transformaría profundamente los sistemas de seguridad en el mundo.

En el año 2002 inicia la circulación del euro como moneda corriente en 12 países de la Unión Europea: Alemania, Francia, España, Irlanda, Italia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Finlandia, Portugal, Grecia y Luxemburgo; el Reino Unido mantendría la libra esterlina.

Para 2005, Ángela Merkel asume la Cancillería de Alemania y en 2006, Michelle Bachelet se convertiría en la primera mujer en ser presidente de Chile.

Se produce una crisis financiera mundial en 2008, considerada como una de las peores desde la Gran Depresión, dando lugar a un *crash* bursátil histórico. Fue especialmente visible, con la quiebra, fusión o rescate de varias entidades financieras importantes en los Estados Unidos de Norteamérica. Las causas subyacentes a la crisis fueron la inestabilidad financiera de los principales bancos de inversión, empresas de seguros y entidades hipotecarias, como consecuencia de la crisis de hipotecas subprime, en ese país. Como efecto, se produciría una profunda recesión de carácter global, cuando las Bolsas de Norteamérica, Europa y la región Asia-Pacífico cayeron casi 30%. El *Dow Jones Industrial Average* cayó casi 37% en ese año. Desde entonces los niveles de deuda globales empezaron a crecer hasta 30% en 2014; “la Reserva Federal de los Estados Unidos

234. GRA. 2015. *¿Qué es el VIH? Gobierno de la República Argentina. Ministerio de Salud presidencia de la nación. Dirección de SIDA y ETS. <http://www.msal.gov.ar/sida/index.php/informacion-general/vih-sida-its-y-hepatitis-virales/vih-sida>.*

235. *Texto completo en:*
<http://actualidad.rt.com/economia/view/120106-senales-crisis-economica-mundo-inicio>

de Norteamérica y otros bancos centrales del mundo han inflado una burbuja financiera sin precedentes, gran parte de la cual se vierte en los mercados emergentes de todo el mundo”, informó el portal *The Economic Collapse*.²³⁵

En 2013 muere el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, tras gobernar el país desde 1999; y la Asamblea General de las Naciones Unidas declara el “Año Internacional de la Cooperación en la Esfera del Agua”; a su vez la UNESCO lo declara como “Año internacional de las Matemáticas del Planeta Tierra”. El 5 de diciembre, en su residencia de la ciudad de Johannesburgo, muere Nelson Mandela a los 95 años, símbolo de la libertad y la igualdad en Sudáfrica y el mundo.

El rey de España Juan Carlos I abdica al trono en 2014, en favor de su hijo Felipe VI.

Contexto mexicano

236. *Ocampo, Adolfo. 1999. La economía chiapaneca ante el Tratado de Libre Comercio. Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C. CIACH. 93 páginas.*

237. *Armendariz María Luisa (comp), 1994. Chiapas una radiografía. Fondo de Cultura Económica, FCE. México. 397 páginas*

238. *Armendariz María Luisa (comp), 1994. Op cit.*

El 1° de enero de 1994, un grupo armado autonombrado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tomó cuatro cabeceras municipales en Chiapas, Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo y San Cristóbal de Las Casas. Comienza así una vertiginosa sucesión de hechos que sorprenderían al país y pondría en la mira la realidad social de los indígenas y los pobres de México. El levantamiento armado de los Altos de Chiapas, fue un acto de rebeldía ante la injusticia, la falta de democracia y libertad en realidad de los pueblos originarios pero también de millones de mexicanos. Todo al inicio del año electoral.^{236 237}

Los hechos serían cubiertos ampliamente por los medios de comunicación de todo el mundo. En San Cristóbal de Las Casas llegaron a estar cubriendo las noticias hasta 600 periodistas; además los eventos acapararon la atención de la comunidad intelectual mexicana y extranjera.²³⁸

Manuel Camacho Solís es nombrado Comisionado para la paz y la reconciliación en Chiapas, un mediador entre el gobierno mexicano y el EZLN. Hasta entonces había fungido como Secretario de Relaciones Exteriores y uno de los funcionarios presidenciables.



Ilustración 25. Javier López Moreno y Manuel Camacho Solís en las negociaciones de paz en 1994.

Para agregar elementos al inestable año, en el mes de marzo se produce el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donald Colosio Murrieta (en un mitin de campaña en Lomas Taurinas, Baja California Norte). La investigación judicial del caso, se tornó oscura, dejando dudas en el proceso. Para septiembre de 1994, otro asesinato político cimbraría nuevamente el escenario nacional, el de José Francisco Ruíz Massieu, Secretario General del PRI. La falta de esclarecimiento en ambos casos, liquidó la credibilidad de los mexicanos en el gobierno, que no quiso llegar al fondo y castigar a los autores intelectuales.

En diciembre de 1994 toma posesión como Presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, quien habría de enfrentar una crisis económica en el mes de diciembre, que se conocería como “el error de diciembre”. En 1995 se devalúa el peso mexicano. La política económica del país fue de continuidad con el proceso de privatización, como en los casos de los Ferrocarriles Nacionales de México, los aeropuertos y los puertos marítimos. Por primera vez en 68 años el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión.

En ese mismo año, el gobierno concluye las reformas básicas del sistema electoral mexicano, que atiende la exigencia social de “ciudadanizarlo”. Culmina con la “ciudadanización” del

239. CESMECA/UNICACH, 2002. 2000, *Anuario. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH). Chiapas, México. p. 617*

Instituto Federal Electoral y la aceptación de observadores extranjeros. Se define al Tribunal Federal Electoral como parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²³⁹

El 9 de octubre de 1997, el paso del Huracán Paulina causa la muerte de 230 a 400 personas y daños por 80 000 millones de pesos tras afectar los estados de Guerrero y Oaxaca.

En el ámbito nacional, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se convierte en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y pone en marcha el Programa de Modernización de la administración pública (PROMAP); el cual tuvo como vertientes básicas; la participación y atención ciudadana, la descentralización y/o desconcentración administrativa, la medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

En marzo de 1999, el presidente de México solicita apoyo a Bill Clinton, para que especialistas de la Oficina Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés), hagan estudios sobre el creciente problema de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. El FBI informó sobre la existencia de dos expedientes sobre los casos, “el que muestran a todo mundo y el que se guardan (...)”²⁴⁰

La sociedad identificó este caso como “las muertas de Juárez”, indignando a la sociedad en México y el mundo, cuando se difundió en 1993. Para el año 2012, el número ascendía aproximadamente a más de 700 mujeres asesinadas, aunque se desconoce la cifra real (Centro de Justicia para Mujeres de Ciudad Juárez). En varias ocasiones la ciudad ha sido identificada como la capital mundial del homicidio. La corrupción de la policía de esa ciudad y la institucionalización del narcotráfico se vinculan con la opacidad. Sin duda una factura pendiente.²⁴¹

La alternancia en el poder presidencial mexicano se hace realidad con el triunfo en las elecciones del año 2000 del candidato por el Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada. Hay avances con algunas reformas administrativas demandadas por la sociedad, gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras que caracterizaban la entrada del nuevo milenio. Sobresalen la creación

240. *El FBI, en la investigación sobre las muertas de Juárez. Proceso.com.mx. Redacción, 06 de agosto de 2002, nacional. <http://www.proceso.com.mx/?p=245884>*

241. *Diana Arrieta, 2013. Las muertas de Juárez: ¿Un caso resuelto u oculto? Borderzine, reporting across fronteras, del 17 de enero, 2013. <http://borderzine.com/2013/01/las-muertas-de-juarez-%C2%B4-un-caso-resuelto-u-oculto/>*

de la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y las reformas relacionadas con el combate a la corrupción, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal y la Ley del Servicio Profesional de Carrera.²⁴²

En las elecciones de 2006, nuevamente el candidato del PAN llega a la Presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa. Su gobierno emprendió una “guerra contra el narcotráfico”, con apoyo de las Fuerzas Armadas, considerada como estrategia fallida, cuyo saldo social contabiliza decenas de miles de muertos, miles de desaparecidos y desplazados, así como el aumento en casos de tortura y tratos crueles.

Felipe Calderón enfrenta la crisis económica mundial de 2008, su política económica logró evitar un colapso, el crecimiento económico del país entre 2007 y 2011, según INEGI, fue apenas de 1.6%, con inflación promedio de 4.33% en el mismo periodo. Para 2012, la inflación pasó de 4.05% a 3.8% al final del mandato, dentro del rango de ‘tolerancia’ establecido por el Banco de México (Banxico). El nivel de las reservas internacionales, presentó un importante crecimiento acumulado, ascendiendo en 2014 a 191 717 millones de dólares, según reporte de Banxico.²⁴³

El “descuido del mercado interno” durante el sexenio se reflejó en salarios pauperizados y un nivel alto de desempleo, que hizo que cada tres mexicanos se encuentre en la informalidad, con uno de los niveles históricos más altos. En mayo de 2012 se sumaron a la informalidad 763 mil personas, elevando la cifra total a 13.7 millones, casi un 30% de la población económicamente activa (PEA).²⁴⁴

Un incendio en la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en junio de 2009, ocasionó la muerte de 49 niñas y niños y así como lesiones en 76 más. Por otro lado, el país enfrentó el riesgo de una epidemia por influenza AH1N1, que alertó y movilizó a la población y al mundo entero.

En San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2011 encuentran 72 cadáveres de migrantes centroamericanos en una fosa clandestina, revelando la situación creciente de agresiones a migrantes indocumentados en el país, muchos señalan responsabilidad del crimen organizado y de las autoridades migratorias y policiales.²⁴⁵ Ese mismo año se elevan a rango Constitucional

242. Eric Magar, 2012. \ Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections” *The Journal of Politics* vol. 74, no. 2, pp. 383-399.

243. *s/a*, 2014. *Reservas internacionales ascienden a 191717 mdd*. Periódico *El Economista*. 11 de noviembre, 2014. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2014/11/04/reservas-internacionales-ascienden-191717-mdd>

244. CEFEP, 2015. *Economía nacional. Boletín de Coyuntura Económica. Anuario Económico 2015*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. México. 17 de enero de 2014.

245. *Lo blanco y lo negro del sexenio de Felipe Calderón*. *Aristegui noticias*. 11 de noviembre 2014. <http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/lo-blanco-y-lo-negro-del-sexenio-de-felipe-calderon/>

los derechos humanos y se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para investigar violaciones graves a las garantías individuales.

Las redes sociales se vuelven un medio eficiente para propagar demandas sociales, reflejando el poder de las herramientas digitales. Como el caso del movimiento estudiantil #YoSoy132, surgido en la Universidad Iberoamericana como respuesta a las acusaciones de que no eran estudiantes quienes protestaron contra el entonces candidato presidencial Enrique Peña Nieto, en mayo de 2012.

El índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, en su informe de 2011 otorgó a México 45 puntos de 100 posibles, cuando en 2005 había sido de 53.8 puntos.²⁴⁶

El 10 de diciembre de 2012 regresa el PRI a la Presidencia de la República con la elección de Enrique Peña Nieto como presidente de México, quien ofrece trabajar por un mejor país y lograr un México de paz, enfocándose en 13 acciones de gobierno: programa de prevención del delito, preservar ley de víctimas, plantea código penal único, llama a cruzada contra el hambre, propone seguro para jefas de familia, pensión para mayores de 65 años, también propone una reforma educativa, impulso a infraestructura, renacimiento de trenes de pasajeros: acceso a banda ancha, derecho constitucional, ordenamiento de las deudas de los estados, apostar a cero déficit presupuestal, racionalización del gasto y apoyo a la inversión.²⁴⁷

En diciembre de 2012, el Presidente y las tres principales fuerzas políticas del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (al final se uniría también el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), suscriben el Pacto por México, con la finalidad de impulsar inicialmente, tres iniciativas de reforma: en telecomunicaciones, en educación, y una ley de responsabilidad hacendaria para regular la deuda pública de estados y municipios.²⁴⁸

El Senado de la República aprueba que el 2013 sea el “Año de Belisario Domínguez, de la Libertad y la República” y que además, sea conmemorativo de los fallecimientos de Francisco I. Madero y de José María Pino Suárez.

246. *Balance de Calderón: Una reforma acotada y el auge de la sociedad civil. Aristegui Noticias, 11 de noviembre, 2014. <http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/balance-de-calderon-una-reforma-acotada-y-el-auge-de-la-sociedad-civil/>*

247. *Redacción, 2012. Peña Nieto presenta su propuesta de trabajo, cinco ejes y 15 decisiones. Periódico Excelsior Especiales. 02 de diciembre 2012*

248. *Claudia Herrera y Alonso Urrutia, 2012. Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México. Periódico La Jornada. México. 5 de diciembre de 2012, pág.2.*

El caso de Chiapas

El 6 de enero de 1994, el Presidente Carlos Salinas de Gortari crea la Comisión Especial Autónoma para facilitar la comunicación con el EZLN. La integran el senador Eduardo Robledo Rincón, el antropólogo Andrés Fábregas Puig y el escritor Eraclio Zepeda. El obispo de San Cristóbal de Las Casas, Samuel Ruíz, fue aceptado como mediador en el conflicto. El 12 de enero el Presidente ordena el cese unilateral al fuego, para sentar las bases del diálogo. El 24 y 25 de enero se celebró un *Encuentro de Organizaciones Indígenas Campesinas de Chiapas*, en San Cristóbal de Las Casas, con la participación de más de 280 organizaciones.^{249 250}



Ilustración 26. El entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, en su discurso dentro del encuentro de organizaciones indígenas.

Comienza una fuerte militarización del estado. Pocos días después del levantamiento, más de 15 mil soldados arribaron a Chiapas, en un proceso que duraría varios años. Según la CONAI (Comisión Nacional de Intermediación), antes de febrero de 1995 se tenía conocimiento de 76 posiciones policiaco-militares,²⁵¹ para 1999 podría hablarse de la existencia de 655 posiciones o puntos geográficos. El número total de efectivos militares en el estado varía según las fuentes de información, pero se

249. Romero Cesar, J. 1994. *Los Altos de Chiapas. La Voz de las armas*. Editorial Planeta. México, 207, páginas.

250. Armendariz, Idem

251. *Entendiendo puntos policiacos-militares los retenes permanentes e intermitentes, cuarteles, campamentos, guarniciones, bases de operaciones, centros de adiestramiento, cuerpos policiacos o fuerzas armadas.*

252. *Reuelta, Manuel 1998. México: las guerras sucias del presidente Zedillo. Le Monde Diplomatique, junio de 1998.*

253. *Martínez, Fredy, 1999. Aumentó 250 por ciento la presencia militar en Chiapas. Periódico El Universal. Viernes 26 de noviembre de 1999.*

254. *Global Change, CIEPAC y CENCOS, 2000. Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México. Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC, A.C.), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS, A.C.), México, D.F., consultado en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scp/LX/remuni.pdf>*

255. *Este hecho distanció al EZLN de las organizaciones campesinas que apoyaron la candidatura de Pablo Salazar, entre ellas la CIOAC, la ARIC Independiente y la ORCAO.*

habla de entre 60 000 y 70 000 efectivos. El gobierno aceptaba solamente la existencia de entre 17 000 y 25 000 efectivos.^{252 253 254}

Entre las zonas más militarizadas estaban la Selva, Norte y los Altos; siendo los municipios con mayor presencia Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo, Venustiano Carranza, Tila, Amatán, El Bosque, Chenalhó y San Andrés; aunque su presencia estaba en 63 municipios. Esta situación generó una alta conflictividad y polarización entre los habitantes seguidores y los no del EZLN.

Gobierno y administración pública

En el periodo de 1994 a 2014 han ocupado el cargo de gobernador 6 chiapanecos en vez de tres. Esto es reflejo de las condiciones de inestabilidad política y social de Chiapas. Estos gobernadores son: Javier López Moreno, quien en enero de 1994 toma posesión como gobernador sustituto, ocupando el cargo once meses y fue quien organizó las elecciones. El gobernador electo fue Eduardo Robledo Rincón quien recibió en diciembre el cargo, ocupándolo solo tres meses, debido a la efervescencia y presiones políticas, solicitó una licencia por 11 meses el 14 de febrero de 1995, pero no volvió a ocupar la gubernatura.

Como gobernador interino fue nombrado Julio Cesar Ruíz Ferro, quien toma el cargo en febrero 1995 y lo deja en enero de 1998. En ese año otro gobernador interino recibió el mando, Roberto Albores Guillén, que también organizó elecciones y entregó el cargo en diciembre del 2000. Inicia entonces la alternancia política en Chiapas; Pablo Abner Salazar Mendiguchía, gana las elecciones para gobernador representando a una amplia coalición de partidos PRD/PAN/PT/PVEM (entre otros), era el *Gobierno del Cambio*.²⁵⁵

Para el año 2006, otra *coalición por el bien de todos*, conformada por los partidos PRD/PT/Convergencia, ganaría las elecciones a gobernador, con Juan Sabines Guerrero. Finalmente en el año 2012 otra alianza PVEM/PRI, llevaría al triunfo a Manuel Velasco Coello, por una amplia mayoría.

Materia legislativa

En Materia legislativa, en 1994 se modifica la Ley Estatal Electoral, creando una nueva distritación electoral: de 15 a 20 distritos, quedando integrado el Congreso Local por 20 diputados electos por mayoría relativa y once por principio de representación proporcional. En 1995 la legislación más importante que se proclamó fue la Ley Estatal para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas y se emite un nuevo Código Electoral Estatal aludiendo a las características geográficas y buscando mayor representatividad de la población indígena en el Congreso del estado, quedando 24 distritos uninominales y 16 diputados de representación proporcional.²⁵⁶

Entre los años 2000 y 2006 se aprobaron reformas federales relacionadas con el combate a la corrupción, destacando entre ellas la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera.²⁵⁷ Durante ese periodo se promulgó también la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas; la Ley de Fomento al Deporte del Estado de Chiapas (que creó el Sistema Estatal del Deporte) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.^{258 259}

Entre 2006 y 2013 se crea la Ley de Participación Social; se reforma la Constitución Política del Estado de Chiapas para elevar a rango constitucional el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, señalando nuevas atribuciones y responsabilidades para las instituciones del Ejecutivo Estatal, para los Municipios y para el Órgano Superior de Fiscalización del H. Congreso del Estado, quien debe revisar y fiscalizar de manera cualitativa, las políticas públicas en materia de desarrollo social, que alineadas a los objetivos del milenio, establezca el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos.

Se hacen 12 iniciativas de ley para: reformar el artículo 14 constitucional apartado B, incorporar el principio de paridad de género; modificar al artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal para crear la Comisión de Género y las Unidades de Género en cada Ayuntamiento. Estas se complementaron con cuatro nuevas leyes estatales: Ley de acceso a una vida libre de

256. *CESMECA/UNICACH, 2002. Op. cit.*

257. *Magar, Eric, 2012. Op. cit.*

258. *GECh, 2014. Ley de Fomento al Deporte del Estado de Chiapas (Decreto 246). Periódico Oficial 267 del 09 de Noviembre de 2004. Gobierno del Estado, Secretaría De Gobierno. Dirección General De Gobernación. <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/L-25.pdf>*

259. *GECh, 2004. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Periódico Oficial 268 del 8 De Noviembre De 2004. Secretaría de Gobierno, Dirección de Asuntos Jurídicos. Departamento de Gobernación. [http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/leyes%20estatales2/Chiapas%20-%20Ley%20Forestal%20\(feb%2009\).pdf](http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/leyes%20estatales2/Chiapas%20-%20Ley%20Forestal%20(feb%2009).pdf)*

260. *Jiménez Acevedo, Hilda M. 2012. Chiapas y los objetivos de desarrollo del milenio. Una estrategia de administración y gestión pública. Conferencia presentada en IIAS Congreso Internacional de Ciencias de la Administración, Mérida Yucatán, México. Junio 2012.*

violencia para las mujeres en el estado de Chiapas, Ley para la igualdad entre mujeres y hombres del estado de Chiapas, Ley para combatir, prevenir y sancionar la trata de personas en el estado de Chiapas y la Ley que previene y combate la discriminación en el estado de Chiapas. Reforma a la ley electoral para garantizar la postulación y registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos en un 50% para hombres y en 50% para mujeres, incluye la participación de jóvenes y la obligatoriedad de políticos de garantizar la paridad de género. Se establecieron los lineamientos de la obra pública para cumplir los ODM en el estado y los municipios; con función reglamentaria de la reforma constitucional a la alineación de la inversión pública de los estados y municipios a los ODM.²⁶⁰

La Comisión de Seguridad Pública presenta en julio de 2009 la iniciativa de reforma del decreto que crea el Consejo Estatal de Seguridad Pública, y se aprueban las reformas y adiciones a diversas disposiciones del decreto que establece las bases para la integración y funcionamiento del Fideicomiso público de administración e inversión denominado Fondo Estatal Ambiental.

En marzo del 2014, se aprueba la Ley que crea el Instituto Estatal del Café y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como la iniciativa de decreto por el que se abroga el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del estado de Chiapas.²⁶¹

261. *Torres Cancino, J. 2014. Notas informativas del Grupo Fórmula. Descargado el 24 de abril de 2014 en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=596145>*

La administración pública

En 1995, el gobierno del estado creó un sistema de audiencias públicas desde Palacio de Gobierno para atender las peticiones de todos los sectores sociales, particularmente los menos beneficiados y con menor acceso a la gestión para la atención de sus demandas. Se fusionaron el Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas y el Instituto Chiapaneco de Cultura, dando origen a una nueva universidad, la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH) en 1995, misma que alcanzaría el carácter de autónoma en el año 2000.

En la administración de Pablo Salazar Mendiguchía, entre 2000 y 2006, inician acciones para mejorar la organización de las instituciones públicas, con la incorporación de la certificación ISO 9001:2000, en el proceso integral de la recaudación hacendaria. También comienza la utilización de herramientas informá-



Ilustración 27. Edificio de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, creada a partir de la fusión del Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas y el Instituto Chiapaneco de Cultura en el año 2000.

ticas para agilizar trámites administrativos, diseñando y poniendo en operación el programa “Gobierno express”; lo que permitió al estado hacerse acreedor del Premio Nacional Innova. La finalidad de este programa es proporcionar servicios automatizados a la ciudadanía, agilizando y simplificando los trámites de la ciudadanía.

En ese sexenio también se crearon nuevas instituciones entre las que destacan la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Estatal de la Mujer y la Coordinación de Relaciones Internacionales. Fue la primera administración pública estatal, en México, en colocar en el mercado bursátil mexicano un Fondo de inversión (Fondo Chiapas) y la primera entidad subnacional en incorporar la equidad de género en el presupuesto público y en establecer un sistema microfinanciero (Vida Mejor).

Durante el gobierno de Juan Sabines Guerrero, se amplió la estructura gubernamental con la creación de nuevas instituciones y sus correspondientes programas, con una orientación

a grupos focales, entre estos destacan: BANCHIAPAS (para el financiamiento a microempresas); el Instituto para el Desarrollo y Empoderamiento de la Mujer (luego Secretaría); el Instituto Amanecer (para adultos mayores); el Instituto Chiapas Solidario; el Programa de la Comisión para el Desarrollo y Fomento del Café; el Instituto de Reconversión Productiva y Bioenergéticos; y el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables (estos dos altamente criticados por su alto costo e inoperancia).

Cuando en el año 2007 se realizó la alineación de la política pública con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se evidenció la existencia de vacíos institucionales para atender algunas de las metas, por lo que se crean otras instituciones, a saber: la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes; la Fiscalía especializada en atención a delitos cometidos en contra de inmigrantes; el Albergue temporal para mujeres víctimas de maltrato; el Centro de asistencia a niños, niñas y jóvenes migrantes en la ciudad de Tapachula; el Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas y la Escuela Mesoamericana de Protección Civil. Se instalan las instancias municipales de la mujer en 100 de los 118 municipios del estado; se crean los institutos municipales de la mujer y las procuradurías de la familia para la defensa contra la violencia de género, así mismo, se creó el Consejo Estatal de Derechos Humanos, con atención a derechos humanos en general, de migrantes, de género y de pueblos indígenas.²⁶²

262. *Jiménez Acevedo, Hilda M. 2012. Ibidem.*

En cuanto a la participación de las mujeres en cargos gubernamentales, se tiene que en el gabinete de Roberto Albores Guillén en 1998, por primera vez en la historia de Chiapas una mujer ocupa el cargo de Secretaria de Gobierno, ella fue Arely Madrid Tovilla. Con Pablo Salazar en el año 2000, se amplió la participación femenina, al anunciar su gabinete 17 mujeres que ocupaban cargos públicos, entre los que destacan: Muna Dora Buchahin Abulhosn, coordinadora de comunicación social; Socorro Zebadúa Celorio, contralora general; María de los Ángeles Cruz Hernández, secretaria de desarrollo social; Griselda Bonifaz Villar, directora del Instituto de Vivienda; Jóvita Hernández Lima, directora del Instituto de las Artesanías y Elvia

Quintanar Quintanar, nombrada Directora del Instituto Estatal de la Mujer. También por primera y única vez en Chiapas, una mujer se desempeña como Rectora de una Universidad Pública, María Elena Tovar González, en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH).²⁶³

Juan Sabines por su parte, inicia su gobierno con María Cruz Hernández como Secretaria de Desarrollo Social y Coordinadora del gabinete social; en la Dirección del Instituto de la Juventud, Haydee Ocampo Olvera; Aminta Elizabeth Natarén Córdova como Directora del Instituto de Desarrollo Humano y Lourdes Adriana López Moreno como Directora del Instituto de Historia Natural y Ecología, posteriormente se agregarían Alejandra Peralta Velasco, Secretaria de Desarrollo para el Empoderamiento de las Mujeres, Esther Almazán Torres como Secretaria del Trabajo y Blanca Ruth Esponda, como coordinadora de Gabinete.²⁶⁴

En el lapso de 1929 a 2013, un total de 53 mujeres han ocupado el cargo de presidente municipal en Chiapas, 62 han sido diputadas locales, 76 se han desempeñado como síndicos y más de 1500 como regidoras propietarias, suplentes y plurinominales. Para el año 2014 hay 16 mujeres en el cargo de diputadas locales de un total de 41 diputados del Congreso Estatal, lo que representa el 39 por ciento; hay dos como presidentes municipales de entre 122 municipios, es decir solo el 1.6 por ciento; 12 mujeres ocupan el cargo de síndicos propietarios y 47 suplentes; 396 mujeres, son regidoras de mayoría relativa y 106 más de representación proporcional.²⁶⁵

Con respecto a la participación femenina en los Congresos federal y estatal, entre 1994 y 2014, aparecen en las LVI y LVII legislaturas federales, Elba Esther Gordillo Morales e Irma Serrano Castro como senadora propietaria y como diputada propietaria, Isabel Villers Aispuro, Marlene Catalina Herrera Díaz, Noemí Zoila Guzmán Lagunes (Presidente de la Comisión Especial de Protección Civil) y Arely Madrid Tovilla (Presidente de la Comisión de Reforma Agraria). Posteriormente, en las legislaturas LVIII y LIX, Arely Madrid Tovilla fue senadora propietaria con suplencias de Blanca Ruth Esponda Espinosa y Marlene Catalina Herrera Díaz; así también (en la LVIII) fueron

263. *s/a*, 2000. *Hoy toma posesión del gobierno de esa entidad con la asistencia de Fox*. Periódico *La Jornada*. 08 de diciembre del 2000. <http://www.jornada.unam.mx/2000/12/08/053n1est.html>

264. *Gutiérrez, Oscar*, 2006. *Chiapas: Sabines da a conocer en desplegado su gabinete*. Periódico *El Universal*. Viernes 01 de diciembre de 2006.

265. *Cama, Pepe*, 2013. *En Chiapas hay democracia para las mujeres: González. Toma de protesta de Emilia González Arrazáte, Coordinadora Estatal de Mujeres en Movimiento*. <http://www.noticiasnet.mx/portal/general/partidos-pol%C5%ADticos/174763-en-chiapas-hay-democracia-para-las-mujeres-gonzalez%C5%A1lez>

diputadas federales propietarias Patricia Aguilar García (Presidenta de la Comisión de Población, Frontera y Asuntos Migratorios), Sonia Rincón Chanona y Elba Esther Gordillo Morales. Para las Legislaturas LX y LXI del Congreso de la Unión, María Elena Orantes López fue senadora propietaria y diputadas propietarias Arely Madrid Tovilla (Presidenta de la Comisión Jurisdiccional); Yary del Carmen Gebhardt Garduza y Mirna Lucrecia Camacho Pedrero (en la LXI).

Hasta el año 2013, la estructura institucional del gobierno estatal estaba conformada por 68 dependencias, de las cuales 18 son secretarías del estado, 2 institutos, 13 organismos desconcentrados, 30 organismos públicos descentralizados, 3 organismos auxiliares del ejecutivo y 2 empresas de participación estatal. La administración pública centralizada ocupa un total de 55 mil 289 personas: 46% es personal docente, 40% de confianza, 8% de base y 6% temporal.²⁶⁶

266. *Gobierno del estado de Chiapas, Anexo 1 Indicadores del Plan de desarrollo Chiapas Solidario 2007 – 2012, alineación a los objetivos de desarrollo del milenio.*

En 2014 se aprueba la creación del Instituto Estatal del Café, se reforma la denominación y contenido del Consejo Estatal de Seguridad Pública y se aprueba la creación del Consejo Estatal de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado.²⁶⁷ El Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas, se convierte en Secretaría de Protección Civil; se crea la Dirección General del Parque Agroindustrial para el Desarrollo Regional del Sureste “Chiapas”; el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado, y la Oficina de Convenciones y Visitantes de Palenque, Chiapas y Zonas Turísticas Aledañas.

267. *Portal del Gobierno del Estado de Chiapas. Descargado el 29 de marzo de 2014 en <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo>*

Con respecto al tema de los recursos presupuestales asignados a la entidad, debido a al conflicto armado y la difusión mundial de los reclamos y rezagos de los grupos indígenas en Chiapas, el gasto social para el estado se vio fuertemente incrementado, por medio del Convenio de Desarrollo Social.

Entre 1994 y 1996 el gobierno de Chiapas recibió mayor presupuesto que las otras entidades federativas. En 1996 el presupuesto fue de 5 447 millones de pesos; para 1997 ascendió a 8 mil 040 millones de pesos, es decir, 47.6 por ciento más con respecto al año anterior. En el año 1998, el presupuesto asignado creció 43.7 por ciento más, llegando a 11 mil 559 millones de pesos.

A partir de ese año, el gobierno federal aprobó una mayor derrama de recursos al estado por medio de tres nuevos fondos de financiamiento autorizados en la Ley de Coordinación Fiscal (CDI, 2005). De 1999 hasta el 2008, año tras año, el presupuesto mantuvo un ritmo de crecimiento promedio anual de cuarenta por ciento.

La Secretaría de Hacienda estatal, señala que entre 1996 y 2013, el presupuesto asignado a los gobiernos de Chiapas tuvo un crecimiento de 1 mil 227 por ciento, pasando de 5 mil 447 millones de pesos a 66 mil 869 millones.²⁶⁸

268. *GECh, 2013. Secretaría de Hacienda del estado de Chiapas. <http://www.haciendachiapas.gob.mx/>*

La política gubernamental

Durante este periodo, las políticas periodo fueron diversas y cambiantes en los primeros años por la movilidad de los gobernadores, y posteriormente, por la alternancia y las coaliciones entre partidos, en una búsqueda por hacer las cosas en forma diferente y tratando ser innovadores.

La agenda de López Moreno estuvo básicamente orientada al trabajo para la pacificación del estado, en coordinación con el gobierno federal y buscando tender puentes de comunicación. Su operatividad se basó en cinco puntos. Primero, adoptar una nueva actitud para ejercer el poder público con un trato sencillo y directo, que la gente se reconociera en él por su sangre indígena. Segundo, integrar a su equipo de trabajo a chiapanecos capaces, comprometidos y sensibles sin importar el equipo proveniente. Tercero, la reconstrucción inmediata de la infraestructura dañada a causa de los enfrentamientos. Cuarto organizar programas emergentes pensados en la satisfacción de las necesidades y demandas mediatas e inmediatas de la población, y por último, hacer un gobierno itinerante y concentrar los esfuerzos para que a pesar de la situación se pudieran realizar las elecciones más limpias, creíbles y confiables en toda la historia de Chiapas. Gestionó también una reasignación presupuestal.²⁶⁹

269. *Pacheco, Cristina, 1994. Entrevista al nuevo gobernador de Chiapas, Javier López Moreno. Revista SIEMPRE. 27 de enero de 1994.*

El gobernador interino Julio Cesar Ruiz Ferro definió sus ejes de gobierno por rubros: el de desarrollo urbano y social estableció la necesidad de instrumentar una propuesta de de-

sarrollo regional y urbano, a través de una política de integración de servicio y empleo, con programas de oferta de trabajo, suelo, vivienda y equipamiento urbano para mejorar la calidad de vida. Su gobierno determinó como eje estructural del desarrollo del estado, la atención a la vivienda, la regulación de la tenencia de la tierra, la preservación del patrimonio cultural y la participación social.²⁷⁰

270. *Periódico Oficial*
Número 60, Miércoles 03 de
Diciembre de 1997. [http://
www.congresochoiapas.gob.
mx/new/Info-Parlamenta-
ria/L-17.pdf](http://www.congresochoiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/L-17.pdf)

271. *Para mayor información*
consultar; [http://www.ezln-
aldf.org/static/documentos/
resumonanandres.htm](http://www.ezlnaldf.org/static/documentos/resumonanandres.htm); [http://
zedillo.presidencia.gob.mx/
pages/chiapas/docs/sanan-
dres/acuerdo.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanan-
dres/acuerdo.html)

272. *Gabriela Cortés Cerón,*
2015. *Revive la sema-*
na del levantamiento del
EZLN. Periódico Milenio.
com 30/12/2015. [http://
www.milenio.com/políti-
ca/20_anos_EZLN-levanta-
miento_EZLN-Marcos-Sali-
nas-EZLN-subcomandante_
Mracos_0_211779252.html](http://www.milenio.com/politica/20_anos_EZLN-levantamiento_EZLN-Marcos-Salinas-EZLN-subcomandante_Mracos_0_211779252.html)

273. *PED, 2000, Plan Estatal*
de Desarrollo 2000-2010. Go-
bierno del Estado de Chiapas.
[http://www.ped.chiapas.gob.
mx/ped/wp-content/uploads.
pdf](http://www.ped.chiapas.gob.mx/ped/wp-content/uploads.pdf)

El siguiente gobernador interino a partir de 1998, Roberto Albores Guillén, concretó la orientación de las acciones del gobierno en varios puntos: a) la gestión de recursos, b) la solución al problema de las invasiones, c) al aumento de la seguridad pública y d) la procuración del diálogo con las fuerzas zapatistas.

Se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena el 16 de febrero de 1996 en el poblado de San Andrés Larráinzar. En ellos se establecieron compromisos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional a efecto de modificar la Constitución para otorgar derechos, incluyendo la autonomía a los Pueblos Indígenas de México y atender las demandas en materia de justicia e igualdad para los pueblos indígenas y los pobres del país.²⁷¹

Los temas contenidos en los Acuerdos, y definidos por los delegados gubernamentales y los zapatistas fueron: Derechos y Cultura Indígena; Democracia y Justicia; Bienestar y Desarrollo; Conciliación en Chiapas; y Derechos de la Mujer en Chiapas. Las exigencias de la organización: vivienda, tierra, salud, educación, justicia, pero sobre todo, libertad y democracia.

Es un movimiento de insurrección de nuestra organización que se llama Ejército Zapatista de Liberación Nacional, cuya dirección es mayoritariamente indígena: tsotsil, tseltal, chol, tojolabal, zoque y mam. Subcomandante Marcos, mensaje por la radio el día 10 de enero de 1994.²⁷²

“El Gobierno del Cambio” de Salazar Mendiguchía, en el año 2000, gobierna con el lema “Uno con Todos”, su plan estatal de desarrollo definió 7 ejes: gobierno y soberanía estatal; estado de derecho, cultura de paz y seguridad; pueblos indios; desarrollo social y humano; desarrollo económico; protección de la naturaleza y gestión, administración y finanzas.²⁷³



Ilustración 28. Mesa de diálogo con zapatistas para finalmente alcanzar de los Acuerdos de San Andrés.

En esa administración se realizó la sistematización de la asignación de nuevas plazas para maestros, por medio de exámenes de oposición; hubo ascensos a subdirectores, directores y supervisores educativos. La política educativa fue la prioridad del gobierno y se enfocó en disminuir los índices de reprobación y deserción; así como el aumento de la cobertura con calidad en todo el estado.

Hubo un fuerte apoyo para la creación de microempresas operadas por mujeres, se estableció el programa de microfinanzas "Una semilla para crecer" el cual logró abarcar a cerca de 300 000 beneficiarias. En el orden turístico se establecieron centros ecoturísticos con el enfoque de desarrollo comunitario en la selva y la costa de Chiapas, entre los que destacan Las Nubes, Las Guacamayas y El Chiflón.

Entre las nuevas políticas estatales destaca la de relaciones internacionales, para el establecimiento de vínculos con la Unión Europea; el desarrollo de proyectos con 6 de las agencias

274. *Hernández Rodríguez, A. 2010. Los objetivos para el desarrollo del milenio en Chiapas. ¿Hacia una política pública de cooperación internacional descentralizada? Asociación de Internaciona- listas de Chiapas, A.C.*

de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); así como la firma de convenios de co-inversión con organizaciones como Oxfam Internacional, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID).²⁷⁴

El gobierno de Juan Sabines Guerrero usó como lema “Hechos no palabras”, en su plan estatal de desarrollo (PED) “Chiapas Solidario 2007- 2012”; y definió 5 ejes rectores: Gobierno de unidad y promotor de la democracia participativa; Desarrollo social y combate a la desigualdad; Chiapas competitivo y generador de oportunidades; Gestión ambiental y desarrollo sustentable; Estado de Derecho, Seguridad y cultura de paz.

Para el año 2007, el coordinador residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Sistema de Naciones Unidas en México, Magdy Martínez Solimán, inició una intensa gestión para trabajar en conjunto con los gobiernos de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El gobierno de Chiapas fue el único en tomar la decisión de caminar juntos. De esta manera toda la política estatal, daría un giro. La colaboración se selló con el convenio Chiapas/ONU en 1988.

La Agenda Chiapas-ONU tenía como finalidad, promover proyectos de desarrollo humano alineados a los 8 objetivos de desarrollo del milenio (ODM), definiendo tres compromisos: impulsar programas y proyectos de desarrollo humano de carácter sectorial, multisectorial e inter-agencial; definir y/o gestionar financiamiento para las acciones convenidas y establecer mecanismos de difusión de los resultados.²⁷⁵

Se integraron tres grandes agendas estatales para dar seguimiento a los ODM y mejorar el desarrollo humano de la entidad:

1. Combate a la pobreza que incluía: Agenda Chiapas-ONU; Constitución Política del estado de Chiapas siglo XXI; focalización de recursos; programa de 28 municipios con menor índice de desarrollo humano (MMIDH); Ciudades Rurales Sustentables; mecanismos para la generación de empleos; entorno empresarial competitivo para la inversión privada, y seguridad y estabilidad para la inversión.

275. *Jiménez Acevedo, Hilda M. 2012. Op. cit.*

2. Pleno respeto a los derechos humanos: Creación del Consejo Estatal de los Derechos Humanos; Inclusión en la Constitución Local la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Protección especial a migrantes, mujeres y niños; Respuesta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la eliminación del arraigo; Instituto Chiapas Solidario; Asambleas de Barrio; Obra solidaria y la Ley de Participación Social.
3. Cambio climático: Desarrollo de biocombustibles; reconversión productiva; REED+ Selva Lacandona; Memorandum de entendimiento con los gobiernos de California y Acre, Brasil y la participación en la organización RIO+20.

Adicionalmente, se habrían de alinear los programas y proyectos estatales a los ODM, estableciendo una estrategia de priorización territorial: municipios estratégicos (las 10 ciudades principales como cabeceras de las regiones económicas, que concentraban el 38% de la población estatal, presentan los mejores niveles de desarrollo humano, pero requieren inversiones para mejorar sus servicios, competitividad y atracción de inversión privada), correspondiendo el 35.1% de la inversión estatal. Municipios intermedios (80 municipios de realidad compleja y grandes retos, con grado de pobreza menos agudo), correspondiéndoles el 27.1% de la inversión estatal y los MMIDH (28 municipios en pobreza extrema y menor IDH) correspondiéndoles 37.8% de la inversión.²⁷⁶

En materia financiera, se impulsó en el año 2000, una reforma hacendaria, con la intención de lograr alcance transexenal. Estaba integrada en tres fases: Integración de metodologías, y aplicación, Desarrollo de sistemas y aplicación (2003-2006), y Asesorías y consolidación (2007-2015); como su instrumento estratégico se creó el Sistema Integral de Administración Hacendaria del Estado (SIAHE). No logró trascender a la siguiente administración, cumpliéndose hasta la segunda fase.

Para la generación de energías limpias se estableció el Parque Eólico Arriaga que opera con 16 aerogeneradores y produce 29 Mw anuales, equivalente al consumo de energía de 40 mil hogares.²⁷⁷

276. *Jiménez Acevedo, Hilda M. 2010. Ibidem*

277. *Noticias net.mx, 2012, www.noticiasnet.mx 9 de noviembre de 2012*

El gobierno de Manuel Velasco Coello, utiliza el lema “Chiapas nos une”, su plan estatal de desarrollo “Chiapas Sustentable 2013-2018”, señala que la orientación de las políticas públicas, objetivos, estrategias, prioridades y líneas de acción es el desarrollo humano con igualdad de oportunidades para toda la población. Está conformado por cuatro ejes rectores enmarcados por políticas transversales de equidad, igualdad de género, interculturalidad y sustentabilidad; así como de los enfoques transversales de derechos humanos, desarrollo humano y poblacional.

Los cuatro ejes son: Gobierno cercano a la gente; Familia chiapaneca; Chiapas exitoso y Chiapas sustentable. Ocupan posiciones fundamentales de orientación los grupos vulnerables; la observancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el combate a la pobreza. El turismo se considera fundamental como instrumento para contribuir a la erradicación de la pobreza y como vehículo del desarrollo económico y social sostenible. El gobierno señala que su instrumentación se hará con la creación de clusters turísticos en Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas, Palenque, Comitán de Domínguez y Chiapa de Corzo.

La proyección que ha tenido Chiapas en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional se ha visto reflejada en el número de visitantes, la afluencia turística en 2011 fue mayor a 3 millones 900 mil personas, que generaron una derrama de 11 mil 434 millones de pesos. En ese año el estado se ubicó en la séptima posición por el número de visitantes nacionales y extranjeros; mientras que en arribo de turistas a nivel nacional se ubicó en el sexto lugar.²⁷⁸

Con respecto a la infraestructura de servicios, hasta el año 2013 se contaba con 829 establecimientos de hospedaje; 17 mil 845 cuartos de hotel; un mil 345 restaurantes; y 151 agencias de viajes. En el sector hotelero se generaron 72 mil empleos.²⁷⁹

La región Selva cuenta con vestigios de la cultura maya en las zonas arqueológicas de Palenque, Yaxchilán, Bonampak y Toniná. El parque nacional Palenque ha sido considerado como una de las 13 maravillas del mundo, durante los últimos 7 años ha recibido una afluencia turística mayor a los 4 millones de personas.²⁸⁰

278. UNACH, *Universidad Autónoma de Chiapas, 2012. Información Socioeconómica del Estado de Chiapas. Coordinación General de Innovación.*

279. UNACH, *ibídem.*

280. UNACH, *ídem.*

Chiapas ocupa la segunda posición de afluencia turística en la ruta de Mundo maya, integrada por los estados del sureste mexicano, derivado de esto el sector turístico aporta cerca del 8% del PIB estatal, por encima de otros sectores como son el agrícola y el ganadero.²⁸¹

Hechos relevantes

En la madrugada del naciente año 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional atacó el cuartel militar destacamentado en San Cristóbal de Las Casas, y tomó los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, extendiéndose los enfrentamientos a los municipios de Oxchuc, Huixtán y Chanal. El enfrentamiento mayor se produjo en Ocosingo, donde el subcomandante Marcos anunció un saldo de dos muertos, dos heridos y cuatro prisioneros, todos del lado de las autoridades municipales.²⁸² El 2 de febrero, llegan a San Cristóbal de las Casas 19 delegados zapatistas para participar en las Jornadas por la Paz y la Reconciliación. Tanto la Cruz Roja, como la sociedad civil y la policía militar instalan cinturones para resguardar las negociaciones.

El primer logro, en la negociación de Manuel Camacho, fue la liberación del General Absalón Castellanos Domínguez (a quien los zapatistas tenían secuestrado desde el 1 de enero).²⁸³ En junio del 94 renuncia Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz en Chiapas y acusa al candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, de sabotear las negociaciones, su lugar es ocupado por Jorge Madrazo.

En el mes de diciembre, el Ejército Zapatista reconoce a Amado Avendaño como gobernador en rebeldía, era candidato de la "sociedad civil" registrado por del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En las votaciones ganó el PRI al obtener el 48% de las votaciones mientras que el PRD el 43%. Los alegatos de fraude electoral señalaban a Eduardo Robledo como una imposición. Como respuesta, el EZLN formaliza la ruptura del cese al fuego por parte de las tropas militares y rompe el cerco militar; así mismo, lanzan una ofensiva política y 38 nuevos municipios de Chiapas, se declaran como territorios rebeldes

281. *Escuela Bancaria Comercial (EBC), Noticias NET.MX* <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/89896-turismo-supera-7-del-pib-chiapas>

282. *Romero, César, 1994. Op. cit.*

283. *Alejandro Domínguez, 2015. Evité algo mucho peor que "1968": entrevista a Manuel Camacho Solís. Periódico Milenio. Milenio. com 50/12/2015.* http://www.milenio.com/politica/Camacho_Solis-Marcos-20_anos_EZLN-EZLN-subcomandante_Marcos_0_215978497.html

284. *s/a*, 2001. *Cronología del conflicto EZLN*. <http://www.latinamericanstudies.org/ezln/cronologia.htm>

285. *s/a*, 2001. *Op.cit*

286. César, Romero, 1994. *Los Altos de Chiapas. La voz de las armas*. Editorial Planeta. México.

287. Lázaro Hernández pasó de ser uno de los principales militantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a informante del gobierno federal. Confirmó la identidad del subcomandante Marcos al gobierno federal, fue reclutado por el gobierno para convertirse en dirigente indígena. En entrevista reveló detalles de cómo la Presidencia sabía de la existencia del EZLN mucho antes de su aparición pública en 1994. Fredy López, 2007. "Confesiones de un infiltrado". Periódico Contralínea Chiapas. Publicado: Año 3 / Agosto 2007 / Número 33, http://www.chiapas.contralinea.com.mx/archivo/2007/agosto/btm/Infiltrado_Marcos_Adelanto_Guerra.htm

288. Fredy, López. *Op. cit.*

289. *s/a*, 2001. *Ibidem*

negándose a continuar con el diálogo mientras Robledo permanezca en el cargo. Debido a la fragilidad política de la entidad y para continuar con la pacificación del estado, se produce la salida del Gobernador Constitucional, quien solicita una licencia por 11 meses, pero no regresaría.²⁸⁴

Por otro lado, el activismo político del obispo de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas no era bien aceptado por algunos sectores sociales muy conservadores de la ciudad, después del levantamiento del EZLN; organizaciones sociales como los "auténticos coletos", los "comités cívicos", tradicionalmente ligados a finqueros y ganaderos chiapanecos, decidieron armar a sus simpatizantes realizando una movilización de hostigamiento contra el obispo Samuel Ruíz y contra los simpatizantes y grupos solidarios con el zapatismo.²⁸⁵

El 6 de agosto de 1994 se celebró la Convención Nacional Democrática Zapatista de Aguascalientes, en Guadalupe Tepeyac. A la ocupación militar del territorio zapatista le siguió la "propuesta de diálogo" y la promulgación de la Ley de Concordia y Pacificación en Chiapas: un instrumento del gobierno federal para dialogar constitucionalmente con los "transgresores de la ley". La sede fue San Andrés Sacam'chén de los Pobres.²⁸⁶

El indio tseltal Lázaro Hernández,²⁸⁷ exjefe zapatista, exlíder de la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) - Unión de Uniones y extuhunel (servidor) de tuhuneles de la misión de Ocosingo,²⁸⁸ se convirtió en diputado federal por el (PRI). Su suplente fue el mestizo y ganadero Jorge Constantino Kanter, forjando una simbólica alianza de dos actores siempre antagónicos: indio y mestizo.

La incertidumbre en Chiapas iba en aumento, y trascienden las diferencias entre el obispo Samuel Ruíz y el entonces Nuncio Jerónimo Prigione. El 27 de agosto de 1995, se realiza en todo el país la Consulta Nacional por la Paz y la Democracia, así mismo, el EZLN organiza el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, al que asisten durante una semana 3 mil personas de 42 países de los cinco continentes y 2 mil de México, divididos en cinco mesas de trabajo. En octubre del mismo año se reanudan las pláticas de Paz en San Andrés Larrainzar y San Cristóbal de Las Casas.²⁸⁹

En octubre de 1996, después de una manifestación —en la que participaron miles de indígenas y ciudadanos—, la “comandante Ramona” pronuncia, en el Zócalo de la Ciudad de México, un discurso, donde al finalizar pronuncia la frase: “Nunca más un México sin nosotros”.

Las tensiones entre diversos grupos de campesinos zapatistas y no zapatistas aumentó durante el periodo de 1994 y 1995, principalmente en la zona de influencia zapatista donde se había afectado las propiedades de finqueros y ganaderos, que en coordinación con el ejército y el gobierno promovieron la creación de grupos paramilitares, la “guerra sucia”, armando y entrenando a indígenas priistas. El 22 de diciembre de 1997 ocurren los sucesos de Acteal en el municipio de Chenalhó, una masacre de hombres, mujeres y niños por grupos paramilitares “no zapatistas”. El escándalo provocaría la salida del gobernador Ruíz Ferro en 1998.²⁹⁰

Un hecho inédito en la historia de Chiapas, ocurrió en el año 2000 en las elecciones para gobernador, se da la convergencia de ocho partidos políticos²⁹¹ conformando la “Alianza por Chiapas”, quienes postularon un candidato, llevándolo al triunfo a Pablo Abner Salazar Mendiguchía en el primer proceso de alternancia política. Esta estrategia, distanció del EZLN a las organizaciones campesinas que de una manera u otra apoyaron la candidatura (CIOAC, ARIC Independiente, ORCAO).²⁹²

En octubre del 2005 las regiones Costa y Sierra²⁹³, se vieron seriamente afectadas por el Huracán Stan. Miles de personas quedaron incomunicadas varios días y los helicópteros de la Marina tuvieron serias dificultades para llegar a las zonas más remotas; más de 30 puentes colapsaron bajo las aguas caudales. Se registraron cerca de cincuenta mil damnificados que se reubicaron en 150 albergues; 32514 viviendas fueron afectadas.²⁹⁴

Acusan al ex gobernador Pablo Salazar de desviar ciento-cuatro millones de pesos, mediante una orden de aprehensión dictada por el juez tercero en materia penal, por los supuestos delitos de peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de funciones públicas, abuso de autoridad y asociación delictuosa. El afirma ser perseguido político, asegurando ser víctima de una persecución política emprendida por el gober-

290. Morquecho, Gaspar, 2010. *La Guerrilla Zapatista a contracorriente*. Periódico *Contralínea*. 19 de diciembre de 2010.

291. *Los partidos registrados: el PRD, PAN, PT, PVEM y cuatro sin registro: Partido del Centro Democrático (CD), Partido Alianza Social (PAS), Partido Sociedad Nacionalista (PSN) y Convergencia Democrática (PCD)*.

292. *CESMECA/UNICACH, 2002. Ibidem.*

293. *También fueron afectados los estados de Puebla, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz.*

294. *García, Norlang Marcel, 2005, Impacto Socioeconómico de los Ciclones Tropicales 2005. INEGI Área de Estudios económicos y sociales. Septiembre 2006. http://www.inecc.gob.mx/descargas/eclimatico/cancun_analisis_costos.pdf*

295. Alfredo Méndez, Elio Henríquez y Hugo Martoccia, 2011. Pablo Salazar, detenido y encarcelado en El Amate. Periódico *La Jornada*. Miércoles 8 de junio de 2011, p.5

296. *El Economista*, 2012. Deuda de Chiapas aumentó 15 veces. Periódico *el Economista*. 12 de febrero de 2012. <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/02/14/deuda-chiapas-aumento-15-veces>

297. INEGI, 2011. Anuario Estadístico 2011, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee11/estatal/cbis/default.htm>

298. INEGI, *ibidem*.

299. *Red Ciudad del Sur-sureste*, 2012. Estudio corredor logístico económico, industrial trans-istmico. Consultoría Armando y Consultores.

nador en turno, Juan Sabines Guerrero. Sería liberado de los cargos luego de una resolución judicial federal y el desistimiento de cargos en junio de 2012.²⁹⁵

La deuda del estado de Chiapas se multiplicó por trece en el periodo del 2006 al 2011, dejando al descubierto la enorme corrupción e ineficiencia del gobierno de Juan Sabines Guerrero y un gran malestar social. Para el año 2013, el estado se encontraba entre las cuatro entidades con mayor crecimiento de la deuda, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En términos reales la deuda chiapaneca registró un crecimiento de 1612 por ciento, al pasar de 882 millones a 14226 millones de pesos en dicho lapso.²⁹⁶

La infraestructura y las comunicaciones

La entidad presenta ventajas y desventajas en su conectividad con la región sur sureste del país y hacia el interior del estado. Su longitud carretera es de 23 426 km²⁹⁷, de la cual 2 655 corresponden a carreteras troncales y 951 a carreteras alimentadoras a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. La densidad carretera es de 30 km por 100 km², que resulta insuficiente debido a la accidentada geografía y al alto número de localidades; esto requiere de considerables recursos para mantenimiento y conservación. La red de carreteras estatales tiene una longitud de 3 mil 718 km, el 94% está pavimentado. La red de caminos rurales es de 16 102 km, 94% está revestido y 6% son de terracería.²⁹⁸

Los costos de transporte son 20% más altos que los del promedio nacional y 45% más altos que los del norte del país, principalmente por la carencia de conexiones directas que integren al estado con mercados nacionales e internacionales.²⁹⁹ A estas debilidades hay que sumar los riesgos persistentes de los desastres naturales que dañan continuamente la infraestructura ya existente en el estado, con los consecuentes costos de reconstrucción.

En materia de líneas telefónicas, Chiapas tiene la densidad más baja del país con 5.2 líneas por cada 100 habitantes. El 16% de las viviendas cuenta con teléfono fijo, por lo que ocupa el

lugar 32 a nivel nacional. En cuanto a telefonía móvil Chiapas tiene 2.5 millones de suscripciones que equivalen a una participación de 3% del total nacional. Únicamente tienen acceso a internet 7% del total de viviendas.³⁰⁰

En el sector salud, se construyeron 3 hospitales de alta especialidad con tecnología de punta, y 11 nuevas unidades hospitalarias igualando lo hecho por la Secretaría de Salud en 25 años.

En lo referente a las vías de comunicación, entre 2000 y 2006 las obras más relevantes fueron la construcción del Aeropuerto Internacional “Ángel Albino Corzo”; la de “Puerto Chiapas” ubicado en las cercanías de Tapachula, que cuenta con una terminal de Cruceros que pese a su promoción, su movimiento es uno de los más bajos del Pacífico reportando un total de 34 801 toneladas anuales de carga;³⁰¹ el puente “Chiapas” con una longitud de casi dos kilómetros, que cruza el Rio Grijalva a la altura de la Presa de Malpaso; la autopista Tuxtla Gutiérrez - Las Choapas; la autopista Tuxtla Gutiérrez-Cosoleacaque (Veracruz), que redujo el tiempo de viaje entre la capital chiapaneca y la ciudad de México y puntos intermedios en 30% (4 horas). Una autopista que comunica a Tuxtla Gutiérrez con San Cristóbal de Las Casas. Se construyeron caminos y se pavimentaron según el caso, los caminos, para que todas las cabeceras municipales con la capital del estado, buscando un tránsito seguro y accesible.³⁰²

Entre el año 2000 y 2013, en materia de infraestructura educativa se crearon cinco instituciones de nivel superior, cinco preparatorias y el primer albergue para niños migrantes en la frontera sur, también se construyeron dieciocho escuelas de nivel preescolar y primaria para niños en esa condición.

Para 2006 había más de cincuenta centros ecoturísticos; entre los más importantes figuran los ubicados en la selva y la frontera sur de Chiapas, destacan: Las nubes, Las guacamayas y El chiflón. Dichos sitios, hoy son grandes atractivos turísticos de la entidad, base de la economía de las comunidades propietarias de estos centros y ejemplos de turismo social.

Se creó el Parque de la Juventud en Tuxtla Gutiérrez, y el Parque de los Humedales en San Cristóbal de Las Casas así como la reconstrucción del estadio Víctor Manuel Reyna para

300. SCT, *Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2011. Anuario Estadístico 2011.*

301. *Red Ciudadana del Sur Sureste de México, 2012, Corredor Logístico Industrial y Económico Trans – Ístmico, estudio preliminar elaborado por Francisco Armando y Consultores, AC.*

302. *GECh, 2006. Sexto informe de gobierno 2006. Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Planeación. Chiapas, México.*

303. *La erupción del volcán Chichónal en 1982, provocó la desaparición de la cabecera municipal y afectó a varias localidades. Durante más de 10 años su nomenclatura oficial desapareció. Surge después una disputa entre el Ejido Viejo Carmen y San José Muspac por convertirse en la nueva cabecera municipal. Jiménez y Gómez, 2012. Representaciones sociales de la pobreza y el bienestar en Chiapas. Plaza y Valdés. México. Pág. 62.*

305. *Leyva, Xochitl y Burguete Araceli (coord.) 2007. La Remunicipalización de Chiapas. La política y lo político en tiempos de contra-insurgencia. CIESAS/PORRÚA. México, pp. 422.*

304. *Jorge Mario Lesclieur; Analiza la "Propuesta de Remunicipalización de Roberto Albores Guillén" y dice textualmente que la remunicipalización de.*

Albores era considerada, por él y por su gobierno como "un importante instrumento para fortalecer los mecanismos de gobernabilidad...". Así como buscaba reorientar "...la acción de las fuerzas sociales dentro de un marco institucional de respeto y tolerancia" y "...establecer bases de sustento político y social firmes, para consolidar los avances alcanzados en el esfuerzo de diálogo y restablecimiento de la paz y la concordia..." p. 256. Lesclieur, J. M. 1998. "Remunicipalización: ¿hecho o derecho?" en Lesclieur J. M. 1998 (compilación y análisis). El derecho del diálogo y de la paz. Antelas del derecho indígena en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gran Comisión, H. Congreso del estado de Chiapas-LIX Legislatura, pp. 243-268.

albergar al primer equipo de fútbol profesional del estado: los "Jaguares de Chiapas", franquicia del Grupo Pegaso.

OTROS ASPECTOS DE IMPORTANCIA

El territorio

Entre 1994 y 1995 no hubo cambios en la división territorial del estado, permaneciendo la división en 111 municipios. Para agosto de 1995, la congregación San José Maspac reúne los requisitos de orden político, económico y social, así como con la infraestructura básica necesaria para convertirse en la nueva cabecera municipal del municipio de Francisco León, en sustitución de Rivera El Viejo Carmen.³⁰³

En junio de 1996, a cuatro meses de firmados los Acuerdos de San Andrés, el Congreso local aprueba un decreto para proceder a remunicipalizar la entidad. El gobernador interino Roberto Albores Guillén, había promovido esta remunicipalización por la presión social después de la masacre de Acteal y las matanzas en Chenalhó; en medio de los desmantelamientos violentos de los municipios autónomos zapatistas; es decir, cuando en Chiapas se vivía los momentos más difíciles de la guerra de baja intensidad.

De esta manera, en julio de 1999 se decreta la constitución de los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, Maravilla Tenejapa, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar.³⁰⁴ Los procesos de remunicipalización no fueron populares, muchos sectores sociales, calificaron de unilaterales los procesos.³⁰⁵

A pesar de la remunicipalización las confrontaciones entre comunidades zapatistas y no zapatistas no encontraron solución; en un inicio se pensó como estrategia para la pacificación del estado, sin embargo, la existencia de los municipios autónomos zapatistas y sus juntas de buen gobierno crearon oposiciones. En el gobierno de Pablo Salazar el proceso se canceló, pero en 2006 la oferta y la demanda de remunicipalización volvió al escenario político como parte de la campaña electoral del candidato a gobernador Juan Sabines Guerrero.

El 7 de noviembre de 2011 se envió al Congreso Local la solicitud de crear cuatro nuevos municipios: Belisario Domínguez segregado de Cintalapa y con cabecera en Rodulfo Figueroa; Emiliano Zapata segregado de Acala y con cabecera en 20 de noviembre; El Parral con cabecera en la localidad del mismo nombre y segregado del municipio de Villa Corzo y Mezcalapa con cabecera en Raudales Malpaso y segregado del municipio de Tecpatán.

En el año 2011 se promulga una nueva regionalización para el estado, pasando de 9 a 15 regiones, configurándose de la siguiente manera:

Tabla 15. Conformación de las nuevas regiones de Chiapas a partir de 2012

	Región	Municipios
1	Metropolitana	Berriozábal, Chiapa de Corzo, Suchiapa y Tuxtla Gutiérrez
2	Valles Zoque	Cintalapa, Jiquipilas, Ocozocoautla de Espinosa y Belisario Domínguez
3	Mezcalapa	Coapilla, Copainalá, Chicoasén, Francisco León, Ocoatepec, Osumacinta, San Fernando, Mezcalapa, y Tecpatán
4	De los Llanos	Acala, Chiapilla, Nicolás Ruíz, Socoltenango, Totolapa, Venustiano Carranza, San Lucas y Emiliano Zapata
5	Altos Tsotsil Tseltal	Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de Las Casas, Tenejapa, Teopisca, Zinacantán, San Juan Cancuc, Aldama y Santiago El Pinar
6	Frailesca	Ángel Albino Corzo, La Concordia, Villa Corzo, Villaflores, Montecristo de Guerrero y El Parral

Historia de la administración pública en Chiapas

Región	Municipios
7 De los Bosques	Bochil, El Bosque, Huitiupán, Ixtapa, Jitotol, Pantepec, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Simojovel, Soyaló, Tapalapa, Tapilula y San Andrés Duraznal.
8 Norte	Amatán, Chapultenango, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapangajoyá, Juárez, Ostucán, Pichucalco, Reforma, Solosuchiapa y Sunuapa.
9 Istmo Costa	Arriaga, Mapastepec, Pijijiapan y Tonalá.
10 Soconusco	Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Villa Comaltitlán, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuzantán y Unión Juárez.
11 Sierra Mariscal	Amatenango de la Frontera, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Chicomuselo, Frontera Comalapa, La Grandeza, Mazapa de Madero, Motozintla, El Porvenir y Siltepec.
12 Selva Lacandona	Altamirano y Ocosingo
13 Maya	Catazajá, La Libertad, Palenque, Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas.
14 Tulijá Tzeltal Chol	Chilón, Sabanilla, Salto de Agua, Sitalá, Tila, Tumbalá y Yajalón
15 Meseta Comiteca Tojolabal	Comitán de Domínguez, La Independencia, Las Margaritas, Las Rosas, La Trinitaria, Tzimol y Maravilla Tenejapa.

Fuente: elaboración propia

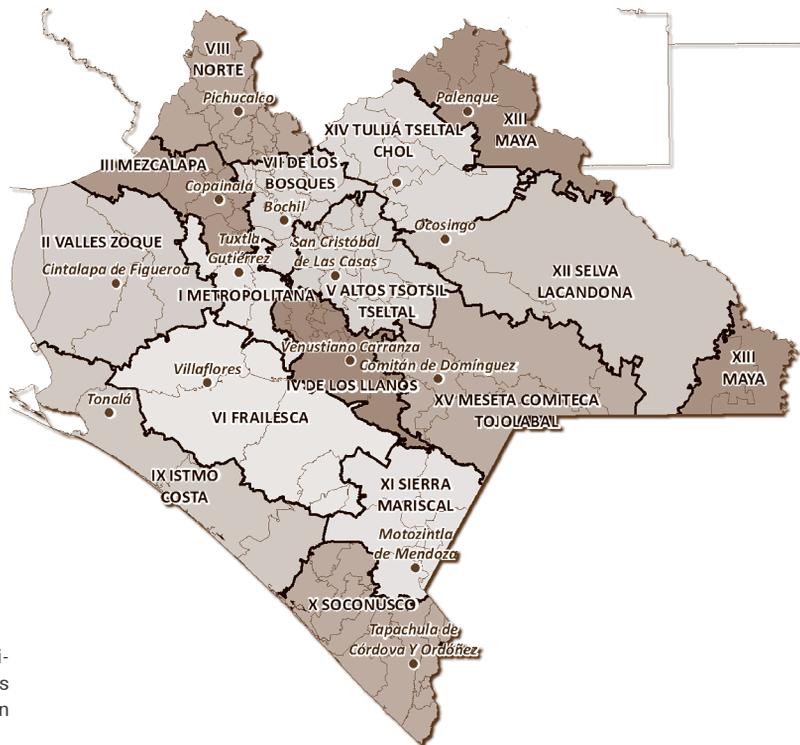


Ilustración 29. La nueva configuración regional de Chiapas a partir de su promulgación en 2011.

Aspectos sociales y económicos

En el periodo de estudio, ha podido observarse que una importante derrama económica e inversión orientada a combatir los rezagos sociales y reducir la pobreza, esto se ha visto reflejado en avances sustanciales en los diferentes indicadores, sin embargo, viendo con atención las estadísticas, se aprecia que los impactos han sido bajos y que persisten grandes rezagos.

La tasa global de fecundidad de la entidad para el mismo periodo es de 2.2%; mientras que la nacional es de 2.1%.³⁰⁶ La tasa media anual de crecimiento de la población indígena es de 3.07% mientras que la nacional es de 0.26%.³⁰⁷

Existen 1 142 000 personas hablantes de lengua indígena, que representa el 27% de la población total del estado, es decir uno de cada cuatro chiapanecos; la media nacional es 15%, de éstos 32% no habla español, siendo el 7% de la población total en México, el estado ocupa el primer lugar nacional en monolingüismo.³⁰⁸

Según cifras del CONEVAL, en 2010, 78% de la población total del estado (3 millones 778 mil) se encuentra en situación de pobreza; de éstos 46% (2 197 000) se ubican en condiciones de pobreza moderada; y 33% (1 581 000) están en condiciones de pobreza extrema.³⁰⁹

De acuerdo con el CONEVAL, para el 2009 y 2010 la pobreza extrema se redujo en términos absolutos y relativos. Las razones más importantes fueron el aumento en el acceso a la salud para 665 mil personas; el incremento en la calidad de la vivienda y el esfuerzo por superar el rezago educativo. Reporta además, que Chiapas disminuyó la pobreza extrema de forma importante siendo el factor primordial para este logro la salud, a partir de alcanzar la cobertura universal mediante el Seguro

306. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo General de Población y Vivienda 2010. Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 2000 a 2012*, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sissept/Default.aspx?t=mde-mo17e3s=est3c=17556>

307. CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Indicadores Sociodemográficos de la Población Indígena 2000-2005, Septiembre 2006*. Consultado en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1527:cedulas-de-informacion-basica-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-e3cati-d=58e3Itemid=54

308. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011, *Perspectiva estadística Chiapas*.

309. CONEVAL, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Medición de Pobreza por entidad federativa, 2010*. Consultado en: http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf

310. CONEVAL, 2009. *Metodología de medición multidimensional de la pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social Chiapas.*

311. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 2010. *Los mapas de pobreza en México.* http://siic.ucol.mx/Archivos_provo%5Clos_Mapas_de_pobreza_en_Mexico.pdf

312. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, consultado en:* http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Boletin_IDH.pdf.

313. PNUD, *ibidem.*

314. CONAPO, Consejo Nacional de Población, *Contexto Social, Índice de Marginación, consultado en:* http://www.inec.edu.mx/bie/mapa_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/cs/cs10/2005_cs10_.pdf

315. INEGI, 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010, Elaboración propia a partir de la información consultada en:* http://www5.inegi.org.mx/sistemas/iter/entidad_indicador.aspx?ev=5

Popular. Sus estadísticas señalan que Chiapas es una de las entidades federativas que tuvo la mayor reducción en el número de pobres extremos pasando de 1.7 a 1.6 millones de personas en esa situación.^{310 311}

En el Censo de Población y Vivienda 2010, el INEGI mostró que 60 % de los chiapanecos tiene acceso a los servicios, mientras en 2005 tenía acceso solo 20%.

Con base en el informe 2010 del PNUD, el estado de Chiapas se ubica en un grado medio (0.6468) del Índice de Desarrollo Humano (IDH), como país también nos ubicamos en este grado de desarrollo (0.7390); los contrastes entre las entidades se dan en torno a las cercanías de los límites del índice, el cual se integra por 3 indicadores: salud, educación e ingreso; la combinación de éstos marca el desarrollo.³¹²

De 2007 a 2010, la entidad ocupó el tercer lugar con respecto a la velocidad de crecimiento de los indicadores citados; a pesar de este esfuerzo, Chiapas sigue ocupando el último lugar nacional (0.6468), lo cual muestra la magnitud de las carencias sociales a las que se enfrenta el desarrollo de la entidad.³¹³

De igual forma, 90 de los 122 municipios del estado (74%) se encuentran con un Alto o Muy Alto Grado de marginación; tan sólo dos municipios tienen un Grado de Marginación Bajo y Muy Bajo: Reforma y Tuxtla Gutiérrez, respectivamente. Según CONAPO, Chiapas se ubica dentro de los estados con el más Alto Grado de Marginación a nivel nacional (tercer lugar), el cual hace referencia a educación, servicios básicos, vivienda, empleo y dispersión comunitaria.³¹⁴

Existe una amplia diversidad de religiones; 4 millones 113 mil habitantes han declarado profesar alguna religión: 59% católica; 28% protestante pentecostés, cristiana o evangélica, bíblica entre otras; 12% sin religión; y 2% no declaró.³¹⁵

Hoy en día existen en Chiapas conflictos sociales por el reconocimiento de derechos sociales e individuales que requieren de especial atención para la convivencia armónica entre sociedad y autoridades, los principales se localizan en la región noroeste de Chiapas (Chimalapas), en la región Sierra y en la región Selva (EZLN), entre otros.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2010, realizada por el INEGI, indicó que en Chiapas 371 mil personas fueron víctimas de algún delito, cifra equivalente al 13% de la población mayor a 18 años; del total de éstas 46% fueron hombres y 54% mujeres.³¹⁶

En ese mismo año, la encuesta reportó que 233 mil mujeres tuvieron incidentes de violencia comunitaria que incluye el abuso y la extorsión hasta las agresiones, así como 45 mil por violencia laboral.³¹⁷

La encuesta 2012, señaló que el estado posee la tasa de incidencia delictiva más baja del país, con 13 mil 831 nuevos casos de delincuencia por cada 100 mil habitantes, mientras que la media nacional es de 29 mil 372 y la más alta de 40 mil 633 nuevos casos.³¹⁸

Sin embargo, la impartición de justicia requiere en primera instancia del compromiso social para la denuncia del delito, en Chiapas 95% de los delitos no se denuncia.³¹⁹ Por cada 100 mil habitantes solo se registran 483 denuncias al año, mientras que el promedio nacional es de un mil 500.^{320 321}

A partir de 2010, más del 57% (2 millones 724 mil) de la población chiapaneca es derechohabiente de las instituciones de salud públicas y privadas. La población usuaria de los servicios de salud es superior a los 4 384 000 personas (92%), motivo por el cual, en 2011 se declaró la cobertura universal de salud.³²²

La infraestructura hospitalaria asciende a un mil 098 unidades, de éstas 1 051 son de primer nivel de atención, 33 corresponden al segundo nivel y 2 al tercer nivel de atención; además de 12 unidades de otros servicios de salud específicos. Existe un Plan Maestro de Infraestructura que respondió a las necesidades socio demográficas y datos epidemiológicos desde el año 2001.³²³

321. *Procuraduría General de Justicia del Estado, 2010. Incidencia delictiva, consultado en: <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/numero/pgje/doctos/CIEISP2010.pdf>*

322. *INEGI, 2010, Censo de Población y Vivienda 2010. Consultado en: http://www5.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx*

323. *Agenda de Salud Chiapas Sustentable 2012 – 2018, Julio 2012.*

316. *INEGI, septiembre 2011. Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, consultado en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/2011/12/07-CHIAPAS-ENVIPE-2011.pdf>*

317. *INEGI, 2006. Las mujeres en Chiapas, Estadística sobre desigualdad de género y violencia contra las mujeres.*

318. *Gobierno del Estado de Chiapas, Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas, Secretaría de Hacienda, octubre 2012. consultado en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/?cat=172>*

319. *INEGI, septiembre 2011. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, consultado en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/2011/12/07-CHIAPAS-ENVIPE-2011.pdf>*

320. *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2010. Incidencia delictiva Nacional y por Estado 2010, consultado en: http://www.secretariadoejecutivosnap.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun*

324. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011. *Perspectiva estadística Chiapas*, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sioept/Default.aspx?t=mdemo09e3e=estc3e=17511>

325. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud, Gobierno Federal, *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, consultado en: http://www.generoyaludreproductiva.gob.mx/images/stories/Transparencia/Docs/Rendicion/tmp_irc_cnegsr%20final%2051%20julio%2012.pdf

326. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud, *ibídem.*

327. ICOSO Instituto de Comunicación Social, Gobierno del Estado, *boletín de prensa 9965 del 25 de octubre de 2012.*

La tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años (defunciones por cada 100 mil) es de 18.8%, 5 puntos superior a la media nacional, ocupando el segundo lugar. La tasa de mortalidad por enfermedades diarreicas para esta población es de 32.34 y por enfermedades respiratorias es de 33.83.³²⁴ En niños menores de 15 años una de cada 4 defunciones fue por enfermedades diarreicas o respiratorias.³²⁵

Las principales causas de mortalidad materna son: hemorragia obstétrica, trastornos hipertensivos, complicaciones en el embarazo y en el parto, abortos mal practicados, VIH/SIDA y complicaciones después del alumbramiento; por lo que el estado está en el 7º lugar a nivel nacional por el mayor número de defunciones.³²⁶

En materia de atención médica, existe un médico por cada 1 600 habitantes, la media nacional es de uno por cada mil 700; el problema radica en una deficiente distribución del personal en el estado.³²⁷ Chiapas ocupaba el último lugar en inversión en salud hasta el 2000, llegando al lugar 16 en 2006.

La tasa de incidencia acumulada de 1983 a 2011 del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) es de 138 casos por cada 100 mil habitantes, siendo Tapachula el lugar en donde se registra el mayor número de casos.³²⁸

En 2010 disminuyeron a 7.4 los índices de desnutrición grave, a 20.2 los de desnutrición moderada, la cual impacta a más de un cuarto de la población infantil. En 60 municipios existe desnutrición severa; 36 más con importante grado de desnutrición; 13 con moderada; y 2 con desnutrición leve.^{329 330}

328. Secretaría de Salud del Gobierno Federal, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, 2011. *Registro Nacional de Casos de SIDA, datos al 30 de junio de 2011. Incidencia calculada por cada 100 mil habitantes a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO (1990 – 2050) y de los casos de SIDA registrados entre 1985 -2011*, consultado en: http://condesadf.mx/pdf/casos_acum_junio2011.pdf

329. Programa de Naciones Unidas para el Derecho de la Alimentación, 2011.

330. INEGI, 2010. *Censo Población y Vivienda 2010.*

En el informe mundial de las Naciones Unidas 2010, se señala que el logro relativo de un país o entidad en materia de salud se ajusta con base en la norma internacional de una esperanza de vida mínima de 20 años al nacer y máxima de 83; según CONAPO en 2010 la esperanza de vida de los chiapanecos al nacer era de 74 años. En el caso particular mexicano, todas las entidades mostraron una tendencia de crecimiento positiva entre 2008 y el 2010. Guerrero, Veracruz y Chiapas ocupan los tres últimos lugares.³³¹

Según INEGI (2010), Chiapas tiene 1 072 000 mil hogares, de los cuales 216 000 (20%) tienen jefatura femenina y 856 000 masculina (80%); 52% del total de las viviendas está en el medio rural y 48% en el urbano. Los servicios básicos con que cuentan éstas viviendas son: drenaje 83%, agua entubada 74%, servicio sanitario 94% y energía eléctrica 96%. El 85% tiene piso firme y el 54% reporta algún tipo de hacinamiento. El número de habitantes por vivienda es de 4.4; la media nacional es de 3.9.³³²

En 2010, la población menor de 15 años representó 35%, la de edad laboral (15 a 64 años) 60%, y la población en edad avanzada 5%; diez años antes, la composición era de 39, 57 y 4%, respectivamente; esta transformación en la estructura por edad hace que Chiapas sea un estado joven: mientras que en el ámbito nacional la mayoría de jóvenes es de 27 años. En la entidad, el promedio de edad de la población es de 22 años.³³³

La política de atención a los jóvenes para la prevención de las adicciones, desarrollo económico, becas para estudios superiores y apoyo para el empleo ha tenido gran impacto, sin embargo ha existido poca cobertura de atención.³³⁴

En un lapso de 20 años (1990–2009), la población de adultos mayores (> 60 años) pasó de 4.7% a 7.5%, siendo Chiapas es uno de los estados que presentan un menor porcentaje en este sector de población. En el 2005 en uno de cada 4 hogares chiapanecos había al menos una persona de 60 años y más.³³⁵ Las condiciones sociales y económicas de estos adultos determinaron su grado de vulnerabilidad: pobreza, marginación, discriminación, abandono y exclusión. Se brindan apoyos económicos a 240 mil adultos de 64 años y más, con una cobertura del 91% de la población total de este rango de edad.³³⁶

331. CONAPO, 2010. *Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 2006 a 2012*, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo56e3d=estec3c=25600>

332. INEGI, 2010. *México en Cifras, Información Nacional, por entidad federativa y municipios*, consultado en: <http://www5.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>

333. *Gobierno del estado de Chiapas, 2012 – 2017, Evaluación Sectorial de Desarrollo Social, 5º Informe de Gobierno del estado de Chiapas.*

334. *Gobierno del estado de Chiapas, ibídem.*

335. CONAPO, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009.*

336. *Gobierno del estado de Chiapas, Evaluación Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012, Grupos Vulnerables, 5º Informe de Gobierno del estado de Chiapas.*

337. *Gobierno del estado de Chiapas, ibídem.*

338. *Gobierno del estado de Chiapas, ídem.*

339. *INEGI, CONAPO 2010.*

340. *INEGI 2010. Ídem.*

341. *INEGI 2010. Ídem.*

342. *INEGI, 2010, Estructura de la población de 15 años y más por nivel de instrucción, 2005-2010.*

De igual forma, existen 126 mil 512 personas (2.6% del total de la población del estado) con capacidades diferentes a los cuales se les brindan asistencia técnica, jurídica y médica para su integración social, fortalecer sus condiciones de salud y facilitarles su convivencia diaria. La mayor parte de esta población (82.7%) depende económicamente de su cónyuge, algún familiar u otra persona.³³⁷

En Chiapas, cuatro de cada diez personas son niñas, niños o adolescentes entre 0 y 17 años; de éstos 506 449 niñas y niños de 0 a 14 años habitan en hogares indígenas; 10 388 presentan alguna discapacidad; 73.9% están integrados en algún hogar nuclear, 25.6% habitan en un hogar ampliado y 0.5% en un hogar compuesto. El 49% de la población menor a un año fue inscrita en el Registro Civil. Más del 80% de las niñas, niños y adolescentes, viven en situación de pobreza multidimensional.³³⁸

En materia de educación, en 2011 el porcentaje de población mayor de 15 años que no sabía leer y escribir era del 17% y la tasa de alfabetización fue de 95.4; el rezago educativo disminuyó a 35%, con ello se contribuye a la ruptura de la brecha intergeneracional de la pobreza.³³⁹

En los últimos 3 años Chiapas ha ocupado el primer lugar en disminución del rezago educativo: el porcentaje de mujeres es de 62% contra el 42% nacional, mientras que el caso de los hombres de 15 años y más con rezago educativo es de 57% en comparación con el 39% del país.³⁴⁰

El grado promedio de escolaridad del estado es de 6.7 años; el 11% de la población en edad 5 a 14 años no asiste a la escuela; de la población de 15 años y más sólo el 45% tiene instrucción post primaria.³⁴¹

La pirámide de instrucción estatal muestra que de 2005 a 2010 la población de 15 años y más sin escolaridad descendió 4 puntos porcentuales; mientras que la educación básica ascendió 2 puntos; la educación media superior se incrementó en un punto y la educación superior aumentó 2 puntos porcentuales.³⁴²

En Chiapas existen más de 18 748 escuelas, que cuentan con 60 483 aulas y 9 429 grupos, que abarcan desde la educación inicial hasta la educación media superior; con una matrícula de

un millón 537 alumnos, que es atendida por 67 000 docentes y 21 mil administrativos.³⁴³

En el nivel primaria existen 8539 escuelas en donde su estructura de organización varía según el número de población en edad escolar; 39% de las escuelas son atendidas por un solo maestro y 21% por dos docentes; es decir, 60% de las escuelas primarias en Chiapas son unitarias y bidocentes; solo 22% (1874) son escuelas completas.³⁴⁴

De las 8539 escuelas el 40% son primarias generales, tanto del sistema estatal como del federal; 33% son escuelas indígenas; 18% son atendidas por el CONAFE y 9% son privadas.³⁴⁵

Están matriculados en el nivel preescolar más de 272 mil alumnos; en primaria más de 775 mil; en educación secundaria más de 282 mil; en educación media superior 206 mil alumnos; en educación superior más de 70 mil alumnos. La eficiencia terminal del nivel primaria es de 90%; de la secundaria 82% y del nivel medio superior 66%. La deserción fue de 2% en el nivel primaria, de 6% en secundaria y 12% en media superior. El porcentaje de reprobación es de 4% en primaria y 7% en secundaria. La cobertura para primaria, secundaria y media superior es de 106%, 91% y 62%, respectivamente. La tasa de absorción asciende a 89% en secundarias y 98% en media superior. En materia de capacitación para el trabajo se ha atendido a más de 44 mil personas.³⁴⁶

En el ámbito nacional, las entidades federativas suscribieron el acuerdo para integrarse al Sistema Nacional de Bachilleratos. En Chiapas 7 de las 742 escuelas se han incorporado a dicho sistema.

Las instituciones públicas de educación superior tienen presencia en nueve regiones socioeconómicas de la entidad. Existen dos universidades autónomas (UNACH y UNICACH), una intercultural, siete instituciones de educación superior tecnológica, trece escuelas normales y tres Centros de especialización y posgrado, con las cuales se atienden a más de 94 000, alumnos que representa el 19% de la población de 18 a 23 años (cobertura). El 30% de alumnos matriculados se encuentra cursando programas académicos reconocidos por su buena calidad.³⁴⁷

343. *Gobierno del estado de Chiapas, Secretaría de Educación, Informe de la Secretaría de Educación 2011-2012.*

344. *Gobierno del estado de Chiapas, ibídem.*

345. *Gobierno del estado de Chiapas, ídem.*

346. *INEGI, 2011. Perspectivas estadísticas de Chiapas y Gobierno del Estado de Chiapas, Evaluación Sectorial en Educación 2007 - 2012.*

347. *INEGI, 2011. Gobierno del Estado de Chiapas, ídem.*

348. INEGI, 2011. *Gobierno del Estado de Chiapas, ídem.*

En Chiapas, treinta municipios tienen oferta educativa de algunas de las universidades públicas referidas, incluyendo el sistema de educación superior a distancia.³⁴⁸

349. *Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2012. Diagnóstico en Ciencia y Tecnología de Chiapas 2004-2011.*

En materia de ciencia y tecnología el gobierno del estado asigna el 0.07% del producto interno bruto, lo que significa que en el año 2010 se tuvo el mayor presupuesto en la materia, con 106 millones de pesos.³⁴⁹

350. *Foro Consultivo Científico y Tecnológico, íbidem.*

El capital humano que comprende profesionales que se dedican a la ciencia y la tecnología donde habitualmente se requiere de una calificación, forman el sistema de investigadores. En Chiapas, el número de investigadores asciende a 184, lo que significa que por cada millón de habitantes hay 40 científicos y se distribuyen por grupo de edad en: 24% menor a 40 años, 70% de 40 a 60 años y 6% mayores de 60 años. Estos datos ponen en riesgo el relevo generacional y muestran la debilidad para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Estado.³⁵⁰

351. INEGI 2010. *México en Cifras, Información Nacional, por entidad federativa y municipios, 2010, consultado en: <http://www5.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>*

En 2010, la población económicamente activa (PEA) en el sector formal en Chiapas era de 57% del total de personas mayores de 14 años; de esta población, 43% se ubicaba en el sector servicios, 43% en el agropecuario y 14% en el industrial. La tasa de ocupación en el sector informal era de 21%, de los cuales 39% corresponde a mujeres. La tasa de desocupación de la población total era de 2.33% contra el 4.54% de la tasa nacional.³⁵¹

352. Langner, A. 2012. *Alta disparidad en IDH en entidades: ONU. Periódico El Economista. 15 Marzo, 2012*

Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocupan las tres últimas posiciones por su nivel de ingreso. El Distrito Federal obtiene 3.7 veces el ingreso *per cápita* de Chiapas, mientras un capitalino tiene en promedio un ingreso anual *per cápita* de 241 mil pesos, el de un chiapaneco es de 64 mil pesos.³⁵²

353. INEGI, 2010. *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE), consultado en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/actividadee.asp>*

De acuerdo a resultados del indicador trimestral de la actividad económica estatal, en el primer trimestre de 2011, Chiapas registró un incremento de 6% respecto a 2010; las actividades primarias crecieron 3%, las secundarias 2% y las terciarias 5%.³⁵³

Con base en las estadísticas del Instituto Mexicano para la Competitividad, a pesar de que el estado tuvo una tasa de crecimiento del PIB *per cápita* mayor que la nacional para 2008, en términos absolutos el ingreso de Chiapas es el más bajo del país, correspondiente a 47 mil pesos anuales. La estructura del PIB estatal por región refleja la disparidad en el desarrollo eco-

nómico; las regiones Centro y Soconusco concentran 63% de la actividad económica, en contraste las regiones Sierra, Frailesca, Norte, Altos, Selva, Istmo-Costa, y Fronteriza aportan en conjunto 37% del PIB.^{354 355}

En la evolución del PIB, los ascensos más importantes se presentan en el sector del comercio; restaurantes y hoteles, información en medios masivos; en servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, la minería, la construcción y la industria manufacturera.³⁵⁶

Personajes notables

Entre 1994 y 2013, existieron chiapanecos que destacaron en diferentes áreas, tales como: Elsa Hayashi Villagrán, deportista, subdirectora ejecutiva de la Delegación Mexicana en los Juegos Olímpicos de Barcelona, secretaria ejecutiva de Acción Femenil de la Federación Mexicana de Basquetbol y capitana y entrenadora de la selección mexicana de basquetbol por más de 13 años. Carlos Rommel Beutelspacher Baigts, biólogo e investigador, miembro de la Sociedad Mexicana de Etnobiología y Fundador de la Sociedad Mexicana de Lepidopterología. Mario Aguilar Penagos, historiador y lingüista, autor del diccionario de la lengua chiapaneca y Premio Chiapas en 1998. Roberto López Moreno, periodista, poeta, dramaturgo, ensayista y guionista para cine y televisión así como Premio Chiapas 2001. Robert M. Laughlin, antropólogo del Instituto Smithsonian, autor de dos diccionarios tsotsiles y fundador de la Asociación Cultural Sna Jtz'ibajom (La Casa del Escritor) y premio Chiapas 2002 en ciencias. Olga Sánchez Martínez, directora del Albergue "Jesús el buen pastor", en Tapachula y Premio Nacional de Derechos Humanos 2004, por su apoyo a la población migrante centroamericana. Miguel León-Portilla, investigador, historiador y defensor de la cultura indígena de México; Premio Chiapas 2005 y Premio Bartolomé de las Casas 2001, otorgado por el gobierno español (el recurso económico lo donó a las comunidades tsotsiles de Acteal y La Pimienta, para la educación). Jesús Gilberto Gómez Maza, médico, científico, activista de izquierda, docente de 13 generaciones de médicos en la UNACH, promotor del control de

354. *Red Ciudadana del Sur Sureste de México, 2012. Corredor Logístico Industrial y Económico Trans – Ístmico, estudio preliminar elaborado por Francisco Armando y Consultores.*

355. *UNACH, Universidad Autónoma de Chiapas, 2012. Información Socioeconómica del Estado de Chiapas. Coordinación General de Innovación.*

356. *Red Ciudadana del Sur Sureste de México, ibidem.*

enfermedades diarreicas y premio Chiapas 2006 en ciencias. Jorge Albores Saavedra, considerado uno de los mejores médicos del continente, experto en clasificación de enfermedades tumorales y de órganos interiores, docente de Medicina en Jening, China, fue director de la División de Anatomía Patológica de la Escuela de Medicina de la Universidad de Southwestern en Dallas, y recibió el premio Chiapas 2007 en ciencias. Francisco Chonona Camacho, músico, autor de canciones de género popular como “Pulpa de Tamarindo” y “Mujer Chiapaneca”, investigador de música indígena chiapaneca y premio Chiapas 2007 en artes. Aquiles Horacio Brindis Rodríguez, médico reconocido por su aportación a la odontología y la cirugía maxilofacial y premio Chiapas 2009 en ciencias. Alberto Peña Ríos, músico, intérprete y compositor, autor de piezas musicales como “Chiapas”, “Ecos de Marimba” y “Parque Jardín de la Marimba”, fue premio Chiapas 2009 en artes. Carlos Espinosa Sarmiento, arquitecto y urbanista, líder del grupo de trabajo que diseñó la construcción del primer edificio sustentable certificado en América Latina y premio Chiapas 2012. Óscar Oliva Ruiz, premio nacional de poesía Aguascalientes en 1971, miembro del grupo literario “La espi-ga amotinada”, integrante de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), director del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y premio internacional de poesía Zacatecas 2013.

Actividad cultural

En 1995 la UNICACH creó el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA).

Dentro del programa “Democratización del Conocimiento” se creó en 2002, la Biblioteca Pública Virtual con acceso gratuito a los usuarios; el Museo Chiapas de Ciencia y Tecnología (MUCH) en colaboración con la UNAM en 2005 y el “Parque de la Juventud”, espacio público que fue el primero en el país con internet inalámbrico gratuito.

Con la finalidad de preservar el ecosistema natural, se creó en San Cristóbal de Las Casas el parque “Los Humedales” con la asesoría del Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), convirtiéndose en un espacio recreativo y didáctico.

Durante los últimos años se ha promovido la activación física en el estado como parte de las políticas de salud en 64 municipios motivando a más de 400 mil personas. Sin embargo, el 90% de los niños y jóvenes escolares no realizan actividades físicas suficientes para desarrollar su capacidad; y menos del 7% de la población mayor de 15 años realiza habitualmente alguna actividad física para conservar o mejorar su salud.³⁵⁷

En materia de alto rendimiento, en la más reciente Olimpiada Nacional Juvenil, Chiapas ocupó el lugar 25 de 31 entidades participantes, al haber obtenido 75 medallas; en cuanto a deportes y atletas inscritos el lugar 24. En la modalidad paraolímpica, la entidad ocupa el 8º lugar nacional con 45 medallas.³⁵⁸

La preservación del patrimonio cultural inmaterial de Chiapas, conlleva un compromiso con la sociedad chiapaneca; la promoción del desarrollo del arte y las expresiones culturales se da en y con los tres órdenes de gobierno. Por ello en los últimos años se han realizado más de 53 festivales culturales, musicales y de poesía; y 39 fiestas y ferias tradicionales. Existen 21 museos y 11 zonas arqueológicas, cada una de ellas con su museo de sitio.³⁵⁹

El número de bibliotecas existentes en la modalidad escolarizada es de mil 154; además hay 897 bibliotecas públicas. Con ambas se cubre toda la geografía estatal y se brinda atención a toda la población chiapaneca. De igual forma, se ha realizado la edición y publicación de 102 títulos.³⁶⁰

CONCLUSIONES

El levantamiento armado del EZLN en diciembre de 1994, muestra un rostro cotidiano pero por ello a veces invisible; el movimiento apela a la verdad, hace descripciones crudas, profundas de una realidad en el país y especialmente en Chiapas, la de los indígenas, la de los pobres. Marcos y los zapatistas, con ironía, y que juegan un papel central en la historia de México y en la historia de América Latina, que despertaron el interés en todo el mundo. En una entrevista, Maros apuntó: *lo decisivo en una guerra no es el enfrentamiento bélico sino la política que se pone en juego... Salimos para hacernos escuchar, no para matar ni para*

357. CODEME, *Confederación Deportiva Mexicana, Programa de Desarrollo del Deporte 2012 – 2018*.

358. CODEME, *ibídem*.

359. CHIAPAS.MX. *El Portal de Chiapas, 2012*. www.chiapas.gob.mx/museos; *Mundo Maya 2012* www.mundomayacultura2012.mx/museos_chiapas.php

360. INEGI 2010. *México en Cifras, Información Nacional, por entidad federativa y municipios, 2010, consultado en: <http://www5.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>*

361. *Alejandro Domínguez, 2015. Epigmenio Ibarra: el que mostró al mundo al líder del EZLN. Periódico Milenio.com del 50/12/2015. http://www.milenio.com/politica/Epigmenio_Ibarra-EZLN-Marcos-20_anos_EZLN-entrevista_a_Marcos-entrevista_Epigmenio_Ibarra_0_215578801.html*

hacernos matar... Entrevista de Epigmenio Ibarra, periodista y productor, quien realizó la primera gran entrevista al subcomandante Marcos.³⁶¹

La fuerte militarización del estado empezada hace 20 años, creó una especie de dique, que en el escenario nacional hoy hace de Chiapas paradójicamente, uno de los lugares donde hay cierta gobernabilidad y paz, pero donde las inequidades sociales y la pobreza no han cambiado mucho.

La situación actual para los indígenas en general es muy grave, los intereses de los “desarrollistas” generan una escalada de expropiaciones, abusos y violencia por sus tierras, a través de las mineras, las industrias eólicas, las carreteras, los proyectos turísticos, los desarrollos inmobiliarios, entre otros.

En los últimos años ha persistido un bombardeo cultural, si bien la inversión en infraestructura de servicios principalmente educativa, de salud y de comunicaciones (caminos, carreteras, telefonía) ha sido importante, las condiciones de pobreza y exclusión persisten. Los Acuerdos de San Andrés no se cumplieron, por lo que se avanzó sobre la misma senda sin lograr las transformaciones estructurales necesarias.

Las políticas aplicadas para contrarrestar esta situación de pobreza, se han enfocado a elevar los indicadores de bienestar, más que a enfrentar sus causas estructurales. No ha habido políticas claras y contundentes para la producción y la generación de ingreso para las familias; el desarrollo de capacidades técnicas y productividad para el trabajo y para introducir innovaciones lo que perpetúa el círculo vicioso de la pobreza y crear alternativas.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación, en Chiapas el 78.4 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza, de los cuales 32.8% están en extrema pobreza. En el estado se ubican las presas hidroeléctricas más importantes del país que generan casi la mitad de la energía hidroeléctrica que se consume en México; y cuenta con cerca de 116 pozos para la extracción de hidrocarburos. Es uno de los estados con mayor diversidad en el país, es un estado rico en recursos naturales y culturales. Chiapas, Guerrero y Oaxaca, según el censo del 2010 se mantienen como las tres entidades de mayor rezago social en México.

El mismo CONEVAL señala en su diagnóstico, que la razón principal del rezago social de los tres estados, radica en que muestran un alto porcentaje de carencias en materia educativa, una muy baja cobertura de servicios básicos en la vivienda, y un muy bajo acceso a la seguridad social; carencias, que junto con los bajos ingresos, se reflejan en la elevada pobreza.

Sin duda la biodiversidad y el potencial para la producción agropecuaria son una fortaleza para Chiapas, pero las políticas nacionales y estatales no han orientado los recursos para lograr una economía dinámica y autosustentable; actualmente las condiciones y control del mercado, el férreo control corporativo de la economía, y el bajo nivel del capital humano y social solo reproducen mayor pobreza. Los problemas de fondo que enfrentan los indígenas y campesinos en Chiapas siguen sin encontrar solución.

Las políticas públicas y la administración de los gobiernos en las últimas décadas no han favorecido el desarrollo de las unidades domésticas que practican una agricultura poco tecnificada. La apertura comercial culminada con la adopción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha deprimido los precios del maíz y el café desvalorizando el trabajo de los agricultores tradicionales; la fluctuación e inestabilidad de los precios principalmente del café, ha generado condiciones muy difíciles para los campesinos, que han encontrado como alternativa la emigración nacional y a los Estados Unidos, práctica inédita en Chiapas hasta hace dos décadas. La apertura comercial sirvió para evidenciar la escasa competitividad productiva de Chiapas y la poca capacidad para generar ingresos para un importante sector de la población.

A ello se debe el gran número de chiapanecos que abandonan sus lugares para salir en busca de empleo y oportunidades. Sus principales destinos en el país son Tabasco, Quintana Roo y Veracruz; aunque también su presencia en el norte del país es amplia. Se ha incrementado en los últimos años su traslado hacia los estados Unidos de Norteamérica, donde ya existen importantes comunidades. Los primeros indígenas que se lanzaron a la aventura más allá de la frontera norte fueron los Chamulas, rápidamente han sido imitados por los de otros

municipios, no sólo de Los Altos y de la Zona Norte, sino incluso de la Selva Lacandona, región que antes de 1994 atraía a población de otros lugares de Chiapas. En efecto, en menos de una década, Chiapas ha pasado de ocupar el último lugar de las entidades federativas por el número de migrantes al vecino del norte a ser el decimotercero en la actualidad. Las remesas de los migrantes, que antes tenían una repercusión insignificante en la economía chiapaneca, representan hoy en día el 4.5% del PIB de este estado.

Como se ha apreciado, en el periodo de 1994 al 2014, la administración pública ha sufrido transformaciones importantes. En las políticas públicas han sido incorporados y visibilizados temas como la equidad de género, los derechos humanos, el cuidado del medioambiente, la protección a las mujeres contra la violencia, la pluri y multiculturalidad, la justicia social y la democracia. Los recursos presupuestales han ido en continuo incremento. El marco jurídico se ha ampliado y modernizado para responder mejor a las necesidades. Las inversiones en infraestructura se han multiplicado significativamente y sin lugar a dudas. Entonces cabe preguntarnos ¿qué es lo que impide obtener los cambios en las condiciones de pobreza?

Es difícil tener una respuesta, por un lado los rezagos sociales son muy grandes y acumulados por varios siglos, no se ha podido atender en su totalidad en veinte años. Es claro que la infraestructura en sí misma no ayuda a disminuir los rezagos, esta debe ir acompañada de buenos programas y proyectos para avanzar en las transformaciones, por ejemplo elevar la calidad de la enseñanza, de los servicios de salud, de las capacidades productivas y organizativas, etc. Los gobiernos antes y después de la alternancia han tenido poca eficiencia, eficacia y efectividad en su operación, han venido acompañados de una importante movilización de cuadros en la estructura de la administración pública, muchos llegan sin experiencia en el servicio o en el área de su competencia; así como también con desconocimiento de los problemas del estado (muchos han vivido fuera).

No debe perderse de vista que la política nacional es un marco de referencia para el estado, desde el año 2000 la orienta-

ción productiva del campo mexicano se deterioró y su reflejo en la política estatal se aprecia en el abandono del campo y la caída de la producción agropecuaria en Chiapas. Las políticas mexicanas enfocadas al combate de la pobreza, más que orientadas a la productividad y la competitividad se han enfocado al otorgamiento de subsidios, creando un círculo macabro de clientelismo y dependencia.

La crisis económica en el mundo afecta a México y afecta a Chiapas en la forma de un estancamiento económico y muy baja creación de empleos. Finalmente la poca transparencia y rendición de cuentas, el gran endeudamiento del estado y la impunidad, han creado un ambiente de malestar y descrédito en la ciudadanía. Todo esto forma parte de los enormes retos que debe enfrentar el nuevo gobierno.



S *historia de la administración
pública en Chiapas:
transiciones, decisiones y efectos*

de Fernando Álvarez Simán, Hilda María Jiménez Acevedo, Cecilia de la Torre Hernández y Emanuel Gómez Martínez, es una edición del Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A. C., siendo Presidente del Consejo Directivo el Mtro.

Harvey Gutiérrez Álvarez.

Editado e impreso en el invierno de 2016, para un tiraje de 500 ejemplares. Se emplearon los tipos Palatino, Proxima Nova y Cochin.

Fernando Álvarez Simán

Originario de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; especialista en Desarrollo de Cooperativas en Áreas Rurales por el Instituto Internacional de la Histadrut (Israel); Maestro en Economía Agrícola por la Universidad de Leeds (Yorkshire, Inglaterra) y Doctor en Desarrollo por el Wye College de la Universidad de Londres.

Profesor Titular de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Chiapas con Perfil Deseable (PROMEP) y miembro del Sistema Estatal de Investigadores. También es Profesor de posgrado en el Instituto de administración pública (IAP) del Estado de Chiapas. Pertenece al cuerpo académico Sociedad y gobierno; línea de investigación en Políticas públicas para el desarrollo.

Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas, disponibles en <http://falvarez.navegared.com>

Cecilia de la Torre Hernández

Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Chiapas; Maestrante en Gestión sobre los Objetivos de desarrollo del milenio en el CEMESAD-UNACH. Ha colaborado como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en asociaciones no gubernamentales como Asesoría, capacitación y asistencia en salud A. C. (ACASAC) en proyectos de investigación sobre mortalidad materna; presupuestos públicos y descentralización del sector salud, y Presupuestos con perspectiva de género, de 1998 a 2007. También coordinó el proyecto investigación denominado Índice estatal presupuestario en Chiapas, financiado por FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación en México A. C. Actualmente labora en un proyecto social sobre la atención de mujeres que sufren violencia familiar en ACASAC. Así mismo, es coautora de artículos con temas en el análisis de presupuestos públicos; descentralización en el sector salud; mortalidad materna y además ha participado en congresos con los mismos temas.

La administración pública es el centro de gravedad del quehacer gubernamental, puesto que con base en su ejercicio se definen las estructuras, funciones y atribuciones de las dependencias, organismos y entidades cuyo propósito superior es servir a la sociedad.

En Chiapas, gracias al empeño del Gobernador Manuel Velasco Coello, vivimos una etapa de fortalecimiento y modernización de la Administración estatal, en la que ha sido de capital importancia la labor del Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, con acciones de capacitación y actualización que permiten a los servidores públicos estar cada vez más y mejor preparados.

El avance en el logro de los objetivos de la presente Administración, ha sido posible porque se sustenta en un proceso de planeación democrática, participativa que concilia las necesidades de los sectores de la población con los recursos disponibles, estableciendo prioridades y asegurando la eficacia y eficiencia de las obras y acciones emprendidas a favor del desarrollo y bienestar de las familias, por lo que ha mejorado la calidad de los servicios que reciben y la atención que merecen.

Hoy, gracias nuevamente al IAP Chiapas, quienes nos dedicamos al servicio público en nuestro estado y en todo el país, ya sea desde la perspectiva de su práctica o de su estudio, contamos a partir de la aparición del libro *Historia de la administración pública en Chiapas: transiciones, decisiones y efectos*, con una nueva herramienta para conocer la génesis y evolución de nuestras instituciones desde la perspectiva de su integración y funcionamiento.

Mi mayor reconocimiento a sus autores por su esfuerzo en la investigación, recopilación, clasificación y exposición de una historia que debemos tener siempre en cuenta para cumplir cada vez de una mejor manera con la encomienda de que nuestro Gobierno siga siendo factor esencial de la transformación de Chiapas y México.

Juan Carlos Gómez Aranda
Secretario General de Gobierno