

Históricas Digital

Sergio Miranda Pacheco

“Presentación”

p. 7-18

Nación y municipio en México, siglos XIX y XX

Sergio Miranda Pacheco (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2012

400 p.

Mapas, gráficas y cuadros

(Serie Moderna y Contemporánea 59)

ISBN 978-607-02-3502-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



Presentación*

A lo largo de la historia de México el municipio ha sido la institución básica de la administración y del gobierno de las comunidades locales —pueblos, villas y ciudades— con el auxilio y en contra de las cuales el estado nación surgido en el siglo XIX ha venido construyendo el orden general de la sociedad, del territorio, de la economía y de la vida política de la nación.

Es sabido que durante el siglo XIX la institución municipal careció de definiciones constitucionales porque los regímenes federalistas consideraron que el arreglo del gobierno interior de los pueblos era una materia que correspondía definir a los gobiernos de los estados de la federación. A su vez, los gobiernos centralistas sujetaron los gobiernos locales al férreo control de las autoridades superiores. De esta

* Este libro, publicado como parte del Proyecto DGAPA-PAPIIT IN-402906, incluye algunos de los trabajos presentados en el Coloquio Internacional *La construcción municipal de la nación. México: del Porfiriato a la Revolución*, coordinado por quien esto suscribe y celebrado los días 8 a 10 de octubre de 2007, en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

manera, los ayuntamientos, llamados a cumplir funciones administrativas, vieron obstaculizado el cumplimiento de sus tareas de gobierno por su subordinación a autoridades y a cacicazgos estatales y regionales, lo cual se tradujo en una permanente falta de autonomía política y financiera y en el desarrollo desigual de sus respectivas comunidades. Aparentemente esta situación cambiaría con la conquista revolucionaria del reconocimiento constitucional del “municipio libre”, pues con ello se dispuso que éste gozara de autonomía política y de recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones públicas.

Lo cierto es que el incumplimiento de esta disposición constitucional ha mantenido en el atraso material, político y social a muchas localidades del país, si bien es cierto que durante las últimas tres décadas algunos municipios han venido a desempeñar un papel central en el crecimiento económico y social del país, fenómeno que ha sido acompañado de reformas constitucionales y de acuerdos entre las entidades federativas y el gobierno federal —las más importantes de las cuáles han sido las reformas al artículo 115, de febrero de 1983, y la de marzo de 1987 y el acuerdo de enero de 1996 por el cual se garantizó la transferencia de recursos al Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación—, producto, por un lado, de la crisis en que se sumergió el país al despuntar la década de 1980 y de la persistencia de la misma por efecto de las políticas neoliberales, y, por otro, del reclamo por un nuevo o auténtico federalismo, y de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con sus funciones y responsabilidades.

Así pues, la relevancia histórica del municipio es tal que el estudio de las concepciones y prácticas del gobierno municipal es una vía para comprender la historia de la formación del Estado Nación en México, al tiempo que el estudio de las transformaciones del Estado resulta también necesario para comprender la historia municipal de nuestro país. En otras palabras, a través del estudio de las concepciones y prácticas jurídicas, sociales, políticas, económicas y culturales del municipio, desde una perspectiva histórica, podemos acercarnos a conocer la interacción de los cambios gestados en la localidad de los municipios con aquellos otros de dimensión regional o nacional que en



su conjunto dieron origen a las estructuras fundamentales del Estado Nación mexicano de nuestros días.

Durante los últimos veinte años el auge de los estudios sobre el régimen municipal y la participación de las comunidades locales en los grandes procesos históricos nacionales —como lo fueron las guerras civiles, con el extranjero y la revolución, así como las grandes reformas políticas y a la propiedad de la tierra que antecedieron y siguieron a éstas— nos muestran que si bien los gobiernos y comunidades locales hubieron de sobrellevar y asumir las decisiones de la autoridad superior —distrital, estatal o federal—, también ejercieron cierta autonomía que les permitió atender y satisfacer sus propias necesidades e imprimir cierta dirección a su desarrollo comunitario al tiempo que actuaban dentro de las exigencias de aquella autoridad.

Los trabajos reunidos en este libro recuperan algunas de las historias que ilustran el poder, la derrota y la utilidad del municipio en la conformación del estado nación, y sirven de marco histórico para interpretar la crisis que secularmente ha venido afectando a la institución municipal, a saber: debilidad institucional, carencia de recursos económicos, anacronismo de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental.

Con el estudio de caso de variados aspectos de la vida local que tenían a su cargo o en que participaron los gobiernos municipales a lo largo de los siglos XIX y XX, será posible responder a cuestiones que nos permitirán definir las condiciones actuales de la problemática municipal de la nación: ¿cómo se insertaron los gobiernos municipales en las disputas por la nación que protagonizaron federalistas y centralistas, liberales y conservadores, revolucionarios y posrevolucionarios?, ¿cuál fue la experiencia de la “municipalización” de pueblos y comunidades indígenas?, ¿cómo se impartió y cuáles fueron los límites de la justicia en los municipios?, ¿de qué manera la educación de las comunidades se vio favorecida por la administración municipal?, ¿cuáles fueron los resultados de la gestión municipal de los recursos productivos?, ¿cómo afectaron a los municipios las grandes reformas a la propiedad y a la organización política nacionales?, ¿qué explica la continuidad del sistema político de dominio de las localidades del

país fundado en el siglo XIX?, ¿cuáles fueron los conflictos de poder entre autoridades locales y superiores e intereses privados?, ¿cuál es el origen y la lógica —económica, política y cultural— de la continuidad de las lealtades y de los enfrentamientos del estado nación con las patrias chicas estatales, regionales y municipales?, ¿cuál fue su relación durante la revolución y cuál es hoy día?, ¿por qué el municipio no fue fortalecido financieramente, no obstante las importantes responsabilidades públicas que tenía asignadas?, ¿por qué los regímenes de la revolución y los que les siguieron se interesaron más en la explotación de los dividendos políticos y “democratizadores” del municipio, y menos en impulsar su desarrollo económico y social?, ¿por qué algunos municipios constituyeron un caso aparte en la pobreza material, cultural y social que caracterizaba a la mayoría?, ¿cómo y bajo qué condiciones enfrentaron las administraciones municipales los problemas del crecimiento urbano de sus localidades?, ¿cómo afectaron la vida interior de las localidades del país las limitaciones dentro de las cuales actuaron sus gobiernos municipales? y ¿cómo ha repercutido la debilidad y explotación del municipio en el desarrollo de la sociedad en general?

Estas y otras cuestiones son abordadas en los trabajos que integran el presente volumen. La temporalidad y geografía que cubren, así como sus variados enfoques y temáticas, conforman una suerte de diagnóstico histórico de las relaciones que tejieron las sociedades locales y las instituciones nacionales en los siglos XIX y XX.

Raymond Buve explica en su trabajo “Municipios y el difícil proceso de formación de la nación en el siglo XIX: Algunas reflexiones sobre Tlaxcala”, cómo operó en ésta la defensa de los intereses locales en el contexto de la guerra contra los Estados Unidos, la guerra de Reforma y la guerra contra el gobierno imperial de Maximiliano de Habsburgo. Demuestra cómo fueron siempre los intereses locales los que dictaron la naturaleza de las acciones de defensa y de adhesión de los pueblos a las exigencias de la guerra y a las demandas del poder central, así como el aprovechamiento de estas coyunturas bélicas por parte de las elites locales para obtener algún beneficio, en nombre de la nación, y para arreglar viejas rencillas al interior de las comunidades. Con ello, Buve contribuye a corregir la imagen estereotipada, elaborada por el liberalismo republicano, de los municipios como entidades leales al gobierno

y a la nación que se vio amenazada por traidores conservadores y por invasores extranjeros.

En el marco de la municipalización de los pueblos indígenas, aplicada por los gobiernos liberales para suprimir las lealtades locales y abolir la autonomía de las comunidades, durante el siglo XIX e incluso a inicios del siguiente, Leticia Reina propone en su ensayo, “Construcción de la ciudadanía a través del municipio indígena. Oaxaca en el siglo XIX”, que no obstante que la elección de sus representantes fue la vía política que utilizaron los pueblos indígenas y campesinos de Oaxaca para ejercer su derecho de ciudadanía, y a la vez integrarse al nuevo orden nacional, mantuvieron vigente su autogobierno. “La cultura política —dice Reina— que gestaron en torno a la elección de sus representantes y al ejercicio de sus derechos ciudadanos creó un sistema de gobierno autónomo, con actividades socio-religiosas fuera de la ley y con un carácter semiclandestino, pero inserto paradójicamente en la legalidad del modelo liberal republicano”.

El tema de la realidad de la autonomía municipal en pueblos indígenas es abordado también por Edgar Mendoza en “Poder político y autonomía económica en los municipios de la Mixteca Alta, 1857-1910”. En éste, Mendoza cuestiona la interpretación que hace de los municipios víctimas de la centralización y consolidación del estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX. Propone en cambio que este fenómeno fue visible en la legislación liberal y en diversos ordenamientos de la época, pero en la práctica tuvo efectos diversos marcados por las condiciones locales. En el caso de los pueblos indígenas de la Mixteca Alta, éstos utilizaron en su favor la institución municipal liberal para preservar su antigua organización social, política y económica durante un periodo que abarca la segunda mitad del siglo XIX y la caída del Porfiriato.

Por su parte el trabajo de Diana Birrichaga, “Autoridades municipales, garantías individuales y amparo en el Estado de México 1869-1882”, busca explicar la modernidad jurídica que implicó el reconocimiento de las garantías individuales en México, entre 1869 y 1882, y su impacto en la gestión municipal, a través del análisis de las acciones con que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió los ámbitos de competencia de las autoridades municipales en el Estado de México.

En un periodo de creciente centralización del poder político y de la administración durante el Porfiriato, así como de pérdida de recursos productivos, financieros y políticos, algunos ayuntamientos lograron preservar cierta autonomía en el cumplimiento de sus funciones. En este contexto, el trabajo de Ariadna Acevedo, “Un espacio de autonomía local en el Porfiriato: las escuelas sostenidas por los municipios y pueblos de la Sierra Norte de Puebla”, interpreta la gestión municipal de las escuelas de la sierra norte de Puebla como un reducto de autonomía local, y muestra cómo, “a pesar de actuar en un contexto desfavorable, en lo que se refiere a la instrucción pública, los ayuntamientos de las cabeceras municipales, así como las juntas auxiliares de los pueblos, retuvieron un espacio de autonomía considerable. Esta autonomía permitió a las autoridades aplicar la legislación educativa parcial y selectivamente según sus intereses, pero también de acuerdo con las respuestas que daba la población a dicha normativa”.

El análisis del impacto que tuvieron en las finanzas y la administración local la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles del 25 de junio de 1856 y la reforma agraria surgida de la carta magna de 1917, es desarrollado por Gloria Camacho Pichardo en “Debilidades y fortalezas del municipio en la administración de los recursos productivos entre 1880-1930. El caso de dos municipios del Estado de México: Ocoyoacac y Lerma”. Camacho muestra cómo las reformas liberales, que fomentaron la propiedad individual de la tierra, beneficiaron en un principio las arcas de los municipios de Ocoyoacac y Lerma. Sin embargo, a finales del siglo XIX esta tendencia se revirtió debido a las disposiciones del gobierno estatal tendientes a limitar la injerencia del municipio en la gestión de los recursos territoriales. Más aún, paradójicamente, con la reforma agraria impulsada por los gobiernos posrevolucionarios ambos municipios resultaron perjudicados, debido principalmente a que los nuevos ejidatarios dejaron de pagar el impuesto que antes ingresaba a las arcas municipales, lo cual afectó también a la hacienda estatal.

En “Prefectos y ayuntamientos en Michoacán. Dilemas de una relación político institucional”, Eduardo Mijangos nos propone valorar la figura y actuación de los prefectos en el entorno municipal de Michoacán durante el Porfiriato, no a partir de su consabida interpretación

como encarnación de la injusticia y la represión porfiriana, como lo denunciaron numerosos movimientos y revueltas locales acontecidos después de la primavera de 1911, sino a partir del contexto geográfico, jurídico e institucional de su actuación, y de la espontaneidad de algunos de sus actos. Desde esta perspectiva, Mijangos cuestiona la pretendida causalidad de la revolución mexicana, presente en la demanda del “municipio libre” frente a los abusos de los prefectos, y sugiere que “la discrecionalidad que utilizaron los prefectos puede tener una doble lectura: si bien aparenta ser un problema operativo (la inclinación al abuso de autoridad), también podía representar un principio de espontánea eficacia: ante la marginalidad del territorio y las distancias geográficas con la capital del estado, la actuación de los prefectos en la toma de decisiones resultaba un recurso de suyo ordinario”. En este sentido, las prefecturas de Michoacán fueron un organismo estable en el gobierno de sus distritos y fue éste, el distrito, más que el municipio, la base de la organización política y administrativa del estado.

Inscrito también en el análisis de una de las instituciones vertebrales del dominio político y administrativo del Porfiriato, en “Frontera y municipio. Las relaciones entre autoridades municipales y la Jefatura política en el Distrito Norte de la Baja California, 1888-1894”, Max Calvillo estudia las desavenencias y posterior cooperación entre el jefe político del Distrito Norte de Baja California y la corporación municipal de Ensenada, a raíz de la disputa por los fondos de un impuesto recaudado para obras públicas. A partir de este caso Calvillo identifica que los conflictos entre autoridades locales y superiores obedecieron más a la resistencia de los ayuntamientos contra el impulso centralizador que al enfrentamiento generado al interior de las comunidades por el control del ayuntamiento, pues, como ocurrió en el caso de Ensenada, conquistado el control del ayuntamiento por parte de un grupo de interés, la relación de la corporación municipal con las instituciones representantes del poder central fueron en términos de alianza y mutuo apoyo.

A su vez Moisés Ornelas, en su ensayo “Entre lo público y lo privado. El abasto de agua potable en Ensenada, 1890-1900”, dedicado al conflicto legal y político entre una empresa privada y el ayuntamiento de Ensenada, Distrito Norte del territorio de la Baja California, por el control del abasto de agua, deja ver uno de los rasgos estructurales de

los municipios mexicanos, es decir su precariedad financiera, técnica y administrativa para atender y sostener los servicios públicos, lo cual tuvo siempre un efecto benéfico para los empresarios, quienes construyeron monopolios sobre la explotación de bienes y servicios públicos. La solución dada a este conflicto, que tuvo lugar en las postrimerías del siglo XIX, nos revela también la débil autonomía municipal y su extrema dependencia del auxilio económico del gobierno federal.

En su notable trabajo “Los municipios, las patrias chicas y la Revolución Mexicana”, Alan Knight ofrece un erudito, crítico y sintético análisis de las relaciones dialécticas entre nación y municipio en la historia del México revolucionario, cuyos planteamientos y conclusiones sirven de marco para interpretar la historia política más reciente del país. Convencido de que “el estudio de las unidades subnacionales mexicanas —de todos los estados, las regiones y los municipios que forman parte de esta nación tan compleja y variada— revela ciertas continuidades notables y quizás inesperadas, continuidades que ni el crecimiento económico, ni el cambio social, ni los setenta y un años del régimen priísta pudieron borrar”, Knight realiza “un resumen rápido y algo anecdótico del localismo, de los ‘muchos Méxicos’”; seguido “de un breve análisis de las unidades subnacionales y sus orígenes: los estados, las regiones, los municipios y los pueblos; es decir, todas las patrias chicas que el estado-nación tuvo que acomodar, abrazar o reprimir;” para continuar con “una discusión más larga de la lógica y de las lealtades que recalcan estas unidades, es decir, los factores económicos, políticos y culturales;” y terminar con “una breve conclusión que toca la relación entre estas unidades y el estado-nación, durante la revolución y hoy en día.”

Por mi parte, en mi trabajo “La hacienda municipal del Distrito Federal. Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1929”, ofrezco un resumen histórico del proceso de centralización de la hacienda municipal de la capital mexicana en manos del gobierno federal. Dicho proceso es interpretado como resultado del ensanchamiento del poder del estado a costa del debilitamiento del gobierno municipal de la capital, tanto de sus funciones como de sus recursos, lo cual a la larga generó las condiciones para el fracaso de la institución municipal como régimen de gobierno de la capital mexicana.

Ana Garduño propone interpretar la expropiación de la educación básica del ámbito municipal, de la cual nació la Secretaría de Educación Pública, y la descentralización del antiguo Museo Nacional, lo cual dio origen al actual sistema nacional de museos, como fenómenos históricos paralelos constitutivos del proceso de deconstrucción y reconstrucción de legitimaciones y poderes simbólicos dirigido por los primeros gobiernos posrevolucionarios entre 1917 y 1924. En su texto, “El Museo Nacional frente al caos municipalista de la educación básica. Distrito Federal, 1917-1924”, Garduño destaca que la orientación central de este proceso, de “dirigismo cultural”, “fue la construcción de nuevos paradigmas de la identidad colectiva, de allí la sustitución simbólica del Museo Nacional, un museo de la patria pero de raigambre porfirista y positivista, por la educación pública básica y laica, de alcance masivo y pretendidamente nacional”. Desde esta perspectiva, el surgimiento de la Secretaría de Educación Pública exigió el sacrificio de la educación a cargo de los ayuntamientos y la renovación de los cánones estéticos y museísticos al servicio de la patria.

En su trabajo “El Instituto Nacional Indigenista y la reforma del municipio de Oxchuc, Chiapas” Laurent Corbeil nos da a conocer quizá uno de los aspectos menos conocidos de las políticas indigenistas del estado posrevolucionario: su impacto positivo en la reorganización municipal de poblaciones indígenas, antaño dispersas y sujetas a la explotación de caciques ladinos y mestizos. Analizando las acciones llevadas a cabo entre 1950 y 1960 por el Instituto Nacional Indigenista (INI) en la población de Oxchuc, en los Altos de Chiapas, Corbeil plantea una hipótesis que se opone a la interpretación dominante de un estado populista y nacionalista actuando sobre la población indígena como receptora pasiva de sus iniciativas, y plantea a los oxchuqueros como activos protagonistas que aceptaron, negociaron y adaptaron a sus necesidades las iniciativas indigenistas sin la pretensión de abrazar el nacionalismo estatal como suyo o de subordinarse al poder del partido dominante. “Al contrario, negociaron su entrada en la nación mexicana protestando en contra de algunos aspectos y aceptando otros”. Gracias a ello, a la vez que el Estado federal establecía su control, ensanchaba su autoridad y reproducía sus intereses políticos y económicos, poblaciones indígenas como la de Oxchuc se beneficiaron

de su municipalización, obtuvieron poder político y legal, y con ello pudieron sustraerse de la explotación ladina y mestiza que les afectaba desde generaciones atrás, sin claudicar de sus costumbres y creencias.

La dimensión municipal del poder político del presidencialismo mexicano del siglo XX adquiere concreción y explicación históricas en el ensayo de Tiziana Bertaccini “La organización política del municipio (1938-1950)”. En éste, Bertaccini sujeta a análisis la conformación del poder del partido dominante y su correlato presidencialista a través de un examen crítico de sus reivindicaciones doctrinarias del municipio, de los pormenores de su estructura organizativa municipal, de los métodos practicados en sus elecciones internas, y de la estructura electoral del país y del partido. Con ello Bertaccini permite reconocer y comprender las bases organizativas y operativas de un sistema político que se extendía desde la federación a los estados y a los municipios. Líderes locales, caciques regionales, gobernadores, diputados, secretarios de partido, presidentes de la república, instituciones electorales y ayuntamientos, aparecen como actores de un sistema construido sobre la base de enfrentamientos, pactos y negociaciones para garantizar la centralización institucional de la vida local del país, y con ello garantizar también el control de las elecciones federales y, por consiguiente, el mantenimiento mismo del sistema político.

El recorrido histórico que nos ofrecen todos estos trabajos plantea sin duda nuevas visiones sobre la dinámica de las relaciones entre las comunidades locales y el estado nación en los siglos XIX y XX. Una de estas visiones es la de pueblos y localidades que lograron adaptar las exigencias y necesidades del centro a las propias, al tiempo que lograban mantener cierta autonomía. Otra es la opuesta, es decir, la de la autoridad nacional avasallando las aspiraciones y necesidades locales. Una tercera sería la de comunidades locales debilitadas por sus conflictos y dominadas entonces por el centro. Y una más es la de la continuidad de la autoridad del centro bajo un nuevo esquema político electoral, primero bajo la figura dictatorial del general Díaz y luego bajo el dominio del sistema político construido por el partido de Estado.

Sea cual sea la imagen que retengamos, lo cierto es que en los inicios del siglo XXI los municipios de la nación siguen arrastrando



serios problemas en su funcionamiento que probablemente exigen no sólo una reforma municipal, sino también una reforma del Estado. De persistir, la indiferencia a las causas de esta secular problemática y el desconocimiento histórico de su raigambre continuarán cobrándonos sus facturas.

Sergio Miranda Pacheco



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS