
El municipio mexicano en el siglo XIX: un acercamiento historiográfico

Jorge Osvaldo Zúñiga Cárdenas

La aún escasa bibliografía sobre el municipio mexicano y la corporación que lo administra, el ayuntamiento, en su mayoría proviene de la jurisprudencia. En estos estudios de los recovecos constitucionales de esta institución electiva aparecen diferentes interpretaciones acerca de sus alcances y de sus limitaciones en los órdenes administrativo, político, jurídico y, el más discutido, el fiscal, privilegiando las circunstancias de las décadas recientes. Sin embargo, estas obras carecen de un análisis histórico profundo que ayude a comprender el comportamiento de los grupos sociales decimonónicos ante los ayuntamientos o el papel jugado por esta institución en la conformación del Estado nacional.

La historiografía ha tenido algunos acercamientos al respecto y lo ha hecho básicamente a través del análisis de las leyes sancionadas en las diferentes constituciones juradas en el país. En este punto, la Constitución de Cádiz de 1812 ha sido tomada como un parteaguas en la historia político-administrativa en la transición de la Nueva España al México independiente. Pero ver al municipio desde las disposiciones cupulares ha originado la percepción de que éste ha perdido atribuciones y tales privilegios han sido absorbidos por el Estado. Existen abundantes referencias respecto de “la necesidad de ‘recuperar’ la posición que alguna vez tuvieron las ayuntamientos, como si con el correr del tiempo el sistema les hubiera arrebatado el poder que tenían”.¹

Sin embargo, cuando se analiza el municipio desde la perspectiva de los pueblos, los resultados varían y, aunque aún faltan estudios, todo apunta a que en el medio rural los ayuntamientos fueron hábiles negociadores y lograron sobrevivir y sacar provecho de las coyunturas políticas en las que se vio envuelto el país durante el siglo XIX.

¹ Merino, 1992, p. 96.

Parece claro entonces que a pesar de las disposiciones tendentes a restarles atribuciones a las municipalidades durante el siglo XIX, de facto, éstas tenían suficiente autonomía como para hacer que los diferentes niveles de gobierno pactaran con ellas para conseguir acuerdos con beneficios recíprocos. Pero ¿hasta qué punto fue posible esto?

¿Municipio fortalecido o debilitado durante el siglo XIX? De esto trata el presente trabajo. No se pretende dar respuesta a un debate que requiere innumerables y rigurosas investigaciones en los niveles locales, pero sí se intenta brindar un acercamiento de acuerdo con los resultados de los análisis hechos por los autores aquí consultados.

Las divergencias y acuerdos entre los historiadores que trabajan esta temática son por demás interesantes. Para facilitar el análisis de las posturas tomemos como punto de referencia la Constitución de Cádiz de 1812, pues en el contexto del movimiento de insurgencia en Nueva España ésta se implantó y generó cambios trascendentales en el ámbito político-administrativo del virreinato, que sirvieron de base para el desarrollo de México como nación independiente

Recordemos algo: el municipio fue la base administrativa desde el inicio de la conquista de lo que hoy es México. Desde entonces ha cumplido un papel aparentemente contradictorio, ha sido en efecto la base de administración, pero también ha estado sometido a una estricta vigilancia por parte del gobierno central. Para François-Xavier Guerra, desde las reformas borbónicas se debilitó el poder de los ayuntamientos. La autonomía de éstos fue restada por un mayor control y por la transferencia de las principales decisiones financieras a los funcionarios reales.² Para él, los ayuntamientos surgidos a partir de las disposiciones de Cádiz fueron organismo sin derechos y pasaron a ser simples circunscripciones electorales. Al separarse los poderes, “pierden también todas sus competencias judiciales y sus fueros particulares. Ya no son más que la división territorial básica del Estado, la agrupación de los ciudadanos que habitan un mismo lugar”.³

Empero, según Mauricio Merino, la idea de que los municipios han perdido atribuciones es falsa puesto que éstos nunca las han poseído, “los municipios siempre han tenido un sitio secundario en el escenario político nacional, aunque también hayan sido el sostén de la dominación territorial”.⁴ Para él, aunque han

² Guerra, 1995, p. 253.

³ IBID, p. 257.

⁴ Merino, 1992, p. 96

constituido la contraparte del poder central, eso no los ha llevado a su autonomía o a su libertad.

Merino explica que el municipio llegó a Nueva España ya débil, resultado del movimiento “comunero” que después de la reconquista quiso poner fronteras a la autoridad del monarca. Pese a ello, reconoce tres momentos estelares de los ayuntamientos: la conquista, la insurgencia y la Revolución, pero en todas ellas el municipio ha quedado relegado a la vigilancia de instancias superiores. Para él, el verdadero intento de fortalecer al municipio se dio en el Congreso Constituyente de 1917. Entre sus más aferrados defensores estaba Heriberto Jara Corona, quien pugnó por la libertad de las finanzas municipales, pero no lo consiguió.



Estas dos visiones que hablan sobre el eminente debilitamiento de los ayuntamientos a lo largo del siglo XIX son contrapuestas mediante estudios más locales desde la perspectiva de los pueblos. Bajo esta óptica, autonomía municipal y ayuntamiento constitucional son aspectos surgidos y arraigados a partir de la Constitución gaditana aplicada en Nueva España en plena efervescencia insurgente; que después tuvo mucha influencia en la vida política del México independiente.

En esta perspectiva, que va más allá de las disposiciones emanadas de las constituciones, con estudios rigurosos de casos específicos dentro de las propias municipalidades y reconstruidos con fuentes directas, se encuentran las investigaciones de de Antonio Annino, Juan Ortiz Escamilla, Raymond Buve y Guy Thomson, entre otros, para quienes la autonomía municipal no sólo existió, sino que a partir de la experiencia insurgente y la legitimación de la Carta de Cádiz se convirtió en importante factor de influencia que no desapareció durante la conformación del nuevo Estado; y por el contrario, en los casos que ellos han estudiado se fortaleció.

Para Annino, el Estado mexicano decimonónico nació y se desarrolló sobre una base municipalista, que aunque perteneciente a una tradición colonial fue

impulsada por la experiencia gaditana ya que dio entrada a los pueblos y “articuló las antiguas libertades con las nuevas”.⁵

La base municipal de los Estados hispanoamericanos era ya advertida desde antes de las independencias. Según José Carlos Chiaramonte:

La Edimburh Revió, en un número aparentemente de 1809, se preguntaba qué pasaría cuando cesasen las autoridades españolas en América, cese que daban por descontado con total seguridad; es decir, qué bases sobrevivirían para edificar sobre ellas el nuevo gobierno. Enumeraba entonces las autoridades que desaparecerían: virreyes y gobernadores, reales audiencias, oficios de real hacienda, y algunos otros. Y añadía: “pero quedarán siempre, como quedaron en el caso de Holanda, las Magistraturas locales del País, y aquellas Autoridades que emanaban de una constitución original y peculiarmente buena” que “ofrecera” (sic) para la nueva base mucho más segura, que la que jamás se ha presentado a la beneficencia antes de ahora.⁶

Annino y Ortiz Escamilla ayudan a aclarar este punto, aunque desde perspectivas un poco distintas.

El origen de la autonomía de los pueblos -según Ortiz- se dio en pleno movimiento insurgente y fue legitimado por la Constitución Gaditana. Antes de aplicarse las medidas constitucionales, los pueblos aplicaban algunas medidas consideradas liberales como la autodefensa, originadas por las circunstancias bélicas. “Durante los primeros años de guerra hubo dos gobiernos y los pueblos debían obedecerlos, de lo contrario sufrían penas severas. Para evitar los castigos, los habitantes aprendieron a moverse entre dos ‘lealtades’ y de esta manera salvar sus persona, a su familia y sus bienes.”⁷

Aunque al principio los pueblos eran dirigidos por criollos de uno u otro bando, pronto, al involucrarse todos los grupos sociales, se convirtieron en una fuerza radical que en medio de la guerra aprendió como medida de protección a plantar acciones de autonomía. La formación de las compañías de patriotas en las poblaciones realistas fue una medida que favoreció también la autonomía. Se les proporcionaron a los pueblos los medios para defenderse de los insurgentes, pero

⁵ Antonio Annino, *El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa*, pp. 177-186. En Annino-Buve (coordinadores), 1993.

⁶ José Carlos Chiaramonte, *Modificaciones del pacto imperial*, pp. 85-113. En IBID, p. 98

⁷ Ortiz, 1997, p. 99

igualmente se les dieron las herramientas para desafiar las políticas del gobierno cuando éste estuviera contra sus intereses.

La Constitución de Cádiz en su primera etapa fue uno de los elementos de pacificación en los pueblos, porque permitió que los grupos locales tuvieran personalidad jurídica en igualdad de condiciones con los europeos. Los ayuntamientos, más fortalecidos que nunca, se multiplicaron, sobre todo en las áreas rurales.

En la segunda experiencia gaditana fue donde más clara quedó la fuerza de los ayuntamientos, ya que sin las alianzas entre éstos y las instancias superiores no hubiera sido posible, por ejemplo, el triunfo de Iturbide. Tras la experiencia insurgente, los pueblos tenían un sentido tal de autonomía basado en medios constitucionales que en el México independiente lucharon con todo para preservarla.

Para Annino, la experiencia liberal no fue para nada una ruptura en el pensamiento de los pueblos, pues sobre todo en las áreas indígenas había



desde antes experiencia de participación político-institucional, de la cual carecían los blancos. Para él la nueva república no padeció la ‘herencia colonial’, no hubo lucha por difundir el constitucionalismo liberal. “El verdadero desafío para los nuevos gobiernos fue la herencia de la crisis colonial, la necesidad (para gobernar) de quitar el control de la ciudadanía liberal a los pueblos organizados alrededor de los municipios constitucionales desde antes de la independencia.”⁸

Esta última afirmación puede ser comprobada con los trabajos de Guy Thomson y Raymond Buve.⁹ Ambos autores afirman que sin los pueblos no se podía gobernar. Según Buve, Porfirio Díaz gobernó mediante un pacto con ellos, cuando éste ya no pudo mantenerse, la estabilidad política comenzó a derrumbarse. Para Thomson, “el disfrute de ciertas garantías constitucionales dependió de tres

⁸ Antonio Annino, *Liberalismo y nación en México*, pp. 399-439. En Annino-Guerra (coordinadores), 1993, p. 404.

⁹ Guy P. C. Thomson, *La “bocasierra”: ¿cuna del liberalismo? Tres municipios serranos entre 1855 y 1889*, pp. 121-141. Raymond Buve, *Transformación y patronazgo político en el México rural: continuidad y cambio entre 1867 y 1920*, pp. 143-176. Ambos en Annino-Buve (coordinadores), 1993.

condiciones: el patronazgo por parte de actores políticos poderosos arriba del nivel local; el poder colectivo nacional, y la neutralización de la influencia ideológica de la Iglesia Católica.

Emitir una afirmación basándonos en lo presentado brevemente en este texto es aún riesgoso. Sin embargo, sí podemos obtener ciertos elementos para pensar que fuera de las disposiciones constitucionales encaminadas a restar atribuciones a los ayuntamientos, éstos encontraron fórmulas paralelas para conservar en mayor o menor medida sus privilegios.

Es cierto que una de las corporaciones más atacadas en el siglo XIX fue el municipio, pero también es cierto que éste era necesario para lograr el control territorial y político por parte del gobierno. Pese a todo, los municipios sobrevivieron a la turbulencia y a pesar de que fueron creados para terminar con las tierras comunitarias, una de las paradojas es que fue el instrumento más eficaz para conservarlas.

Vistos con lupa, los municipios decimonónicos guardan sorpresas y aunque lentamente, las nuevas investigaciones nos van presentando un panorama bastante distinto. De pronto, los pueblos van saliendo a flote no como los entes constitucionales débiles, sino como corporaciones arraigadas con alto grado de autonomía.

Durante el porfiriato, mediante pactos con Díaz, lograron conservar ciertos privilegios, pero cuando los acuerdos ya no pudieron sostenerse más y la política de Díaz les fue sujetando e invadiendo sus autonomías, fueron uno de los primeros en pelear por sus derechos. El municipio libre fue así una de las grandes búsquedas revolucionarias, y los ayuntamientos a través de sus jurisdicciones entraron una vez más en pie de lucha.

BIBLIOGRAFÍA

MUÑOZ, Virgilio-Ruiz Massieu, Mario. (1979) *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México.

ORTIZ Escamilla, Juan. (1997) *Guerra y gobierno. Los pueblos y la independencia de México*, Universidad Internacional de Andalucía-Universidad de Sevilla-El

Colegio de México-Instituto Mora, España.

MERINO Huerta, Mauricio. (1992) *Fuera del Centro*, Universidad Veracruzana, Xalapa, México.

CHIARAMONTE, José Carlos. (1994) “Modificaciones del pacto imperial”, en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI*, México.

ANNINO, Antonio. (1994) “Soberanías en lucha”, en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI*, México.

ANNINO, Antonio. (1994) “Pueblos, liberalismo y nación en México”, en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI*, México.

GUERRA, François-Xavier. (1995) *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México.

THOMSON, Guy. (1993) *La ‘bocasierra’: ¿cuna del liberalismo? Tres municipios serranos entre 1855 y 1889*, en Annino, Antonio-Buve, Raymond (coordinadores), *El liberalismo en México*, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany, Lit,

BUVE, Raymond, “Transformación y patronazgo político en el México rural, continuidad y cambio entre 1867 y 1920”, en Annino, Antonio-Buve, Raymond (coordinadores), *El liberalismo en México*, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany, Lit, 1993, pp. 143-176.

ANNINO, Antonio, “El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa”, en Annino, Antonio-Buve, Raymond, *El liberalismo en México*, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany, Lit, 1993, pp. 177-186.