

EL GOBIERNO PERDIDO (ALGUNAS TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO)

MAURICIO MERINO

I. INTRODUCCIÓN

EL CENTRALISMO MEXICANO REPRESENTA algo más que un problema de circunstancias: no es producto de una voluntad reciente, ni podría eliminarse sin trastocar el entramado institucional del país.¹ El centralismo es un hecho presente, pero su vigencia descansa en el modo en que se formaron las instituciones políticas desde su origen. Discutirlo sin tomar en cuenta las redes creadas durante el difícil proceso de formación del Estado nacional mexicano conduciría, en consecuencia, a un callejón sin salida: la misma red institucional que sigue vigente atraparía no sólo las soluciones parciales sino hasta la definición misma del régimen federal.

Más de un autor ha observado la enorme distancia que ha separado siempre las formas legales de las prácticas políticas reales en el país.²

¹ Tomo la palabra *institución* como las leyes, las estructuras jerárquicas y las relaciones de autoridad que explican el funcionamiento formal de un sistema político, pero cuyo desenvolvimiento depende de sus propias condiciones históricas. La bibliografía sobre el tema es muy abundante; no obstante, para una revisión general véase la *Teoría del Estado* de Hermann Heller (México, FCE, 1942), *Instituciones políticas y derecho constitucional* de Maurice Duverger (Barcelona, Ariel, 1970) y la antología propuesta por J. Blondel et al., *El gobierno: estudios comparados* (Madrid, Alianza Universidad, 1981).

² Por ejemplo, Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990; primera edición, 1912; François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolu-*

Formas legales que han servido para arropar distintos proyectos de dominación a lo largo de casi toda la historia, pero que muy pocas veces han respondido en rigor a los estatutos que les han dado sustento.³ Pero esa versión ha ocultado las contradicciones que también han tenido lugar en la formación institucional mexicana. Y llevado al extremo, podría producir al menos dos conclusiones de dudosa factura: primera, que las instituciones formales nunca habrían servido de base para la actuación de los gobiernos de México, y segunda, que esas instituciones, siendo formalmente impecables, sólo necesitarían un esfuerzo de voluntad política para volverse parte de la realidad actual del país. ¿Pero acaso es verdad que los gobiernos han funcionado siempre al margen de toda justificación legal? ¿Es cierto que el diseño institucional del país es formalmente impecable? La respuesta a ambas preguntas admitiría tantos matices como aquella versión de la historia. Pero, sobre todo, permitiría situar varios de los desafíos actuales de México en una dimensión diferente.

Quizás el problema no resida tanto en aquel divorcio aparente entre formas y realidad, cuanto en un proceso de construcción institucional plagado de contradicciones. Tras el cascarón de los nombres que han definido el régimen mexicano como una república federal, representativa y popular –pero sobre todo federal–, probablemente se esconda un entramado institucional ajeno a la lógica que esos nombres indican. Y si así fuera, las instituciones mismas se habrían convertido en la trampa en la que habría caído el centralismo político mexicano, de modo que, mientras más se reclama el cumplimiento de aquellas formas institucionales –con toda su carga de leyes escritas, de estructuras jerárquicas y de relaciones de autoridad–, más se profundiza en la práctica opuesta.

II. EL MUNICIPIO EN LA FORMACIÓN INSTITUCIONAL

La formación del régimen federal mexicano ha sido estudiada desde miradores muy diversos. Tema preferido por los historiadores del XIX, la pugna secular entre liberales y conservadores se ha interpretado también como una lucha entre dos formas de entender la realidad

ción, México, FCE, 1988; o Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

³ Excepto, paradójicamente, durante los periodos en que el centralismo político fue no sólo una práctica sino la base estatutaria del régimen político nacional.

nacional y, en última instancia, como un conflicto irresuelto entre las regiones y el centro. Y el triunfo del partido liberal después de la intervención francesa ha sido visto, con frecuencia, como el triunfo paralelo del federalismo sobre la propuesta centralista de los conservadores. Pero sólo excepcionalmente se han emprendido investigaciones acerca de las enormes dificultades por las que hubo de atravesar ese régimen federalista para consolidar la formación institucional del Estado. La mayor parte de los estudios sobre la época ha optado por subrayar la importancia de los protagonistas políticos y de sus grandes proyectos, o por aportar piezas puntuales de microhistoria al rompecabezas del siglo. Mientras que, por su parte, los libros de historia jurídica de que disponemos han caído en la trampa del formalismo legal: más que historias, han sido recuentos de las leyes emitidas a lo largo del siglo. Hace falta, en consecuencia, precisar el recorrido histórico de las instituciones: cómo se formaron, qué desafíos han afrontado, qué contradicciones han producido y qué resultados han arrojado, en fin, dentro del conjunto más vasto de la formación original del Estado.

Esa ausencia de datos sobre la evolución de nuestras instituciones es particularmente notable en materia municipal. Herencia de la colonia, el municipio ha respondido a las características singulares de cada una de las etapas de la historia de México: ese núcleo de la vida comunitaria se fue transformando en la misma medida en que evolucionó la capacidad de dominio del gobierno central. De modo que hoy es completamente distinto del que fue hacia finales del siglo pasado, o del que era poco antes, al comenzar la república restaurada. Pero, además, el gobierno municipal ha servido en distintos momentos como un instrumento para la consolidación del centralismo. A diferencia de lo que sugiere el lugar común, esa institución no ha sido una aliada fiel del poder regional. Guardadas todas las proporciones, entre los municipios y las autoridades estatales se han presentado tantas dificultades como las que han permeado las relaciones entre el centro y las regiones de México.

Durante el proceso de formación del Estado nacional mexicano, el municipio cumplió un papel ambiguo pero a la postre favorable al predominio del centro, mientras asistía al derrumbe de sus propias posibilidades de desarrollo. Ese proceso, sin embargo, no fue ajeno a la evolución de otras instituciones: no se dio al margen de la legalidad ni contradijo el orden prescrito. Más bien, fue parte de un ciclo que comenzó con la implantación misma de los ayuntamientos como representantes de la corona española, que pasó luego por la etapa liberal —y especialmente de la república restaurada—, cuando esa antigua

institución nacional hubo de afrontar la mayor ofensiva de toda su historia, y que no concluyó sino hasta la revolución mexicana, cuando el municipio fue definitivamente separado de los ejidos. En términos llanos, podría afirmarse que los municipios pasaron así, de ser representantes de la soberanía del monarca –si se tomara en cuenta su origen colonial–, a la condición de precarios administradores de servicios públicos al comenzar el siglo xx. Fue un gobierno perdido en el trayecto del siglo pasado que ya no se recuperaría más tarde: lo sepultaron las instituciones construidas por los imperativos del Estado nacional mexicano.

III. LOS PRIMEROS AÑOS

El municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido –así sea superficialmente– a todos los cambios. Y en ese sentido no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen a los poderes que forman el gobierno de la república ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de la historia. Es necesario repetir, sin embargo, que se ha tratado de una supervivencia precaria: el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente.

La ausencia de estudios precisos en la materia ha impedido abandonar las visiones todavía incompletas sobre la mayor parte del periodo colonial. Pero sabemos que, aún dentro de ese lapso, el municipio sufrió cambios de fondo: cuando se implantó en el territorio de Mesoamérica, el municipio ya representaba la soberanía del monarca mucho más que los intereses fragmentados de poblaciones dispersas. Los años de la conquista coincidieron no sólo con la consolidación territorial del primer Estado que conoció el Occidente, sino con la derrota de los comuneros que reivindicaban cuotas de autonomía inaceptables para la corona castellana.⁴ Los ayuntamientos que llegaron a

⁴ No está de más recordar que la conquista fue una empresa organizada por la primera forma de estado burocrático que conoció el mundo moderno. Ese estado no sólo auspició los primeros viajes al nuevo mundo, sino que hasta en 1492 recuperó e integró los territorios que habrían de formar la España moderna. Y apenas en 1521 se libró la batalla de Villalar, que marcó el momento en que la corona impuso su autoridad definitiva sobre los comuneros de la península ibérica. En suma, a Nueva España

Nueva España ya no serían, pues, las organizaciones autónomas de los pueblos sino los representantes del rey; ni sus posesiones territoriales volverían a pertenecerles sino a nombre de la corona. Al mismo tiempo, sin embargo, esos ayuntamientos estaban llamados a convertirse en un elemento clave para la expansión del estado español: en el doble proceso de concentración del poder y jerarquización de la autoridad, característico de la primera formación del estado europeo, los ayuntamientos representaron la única posibilidad eficaz de ensanchar territorios sin sacrificio de la unidad estatal. De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares “adelantados” y los misioneros que venían detrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio.

Representantes del rey, los ayuntamientos no dejaron sin embargo de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias cuotas de autonomía. Para todos los efectos prácticos, aquellos ayuntamientos eran los responsables directos de gobernar los pueblos de Nueva España. No sólo atendían las tareas que hoy llamaríamos de administración pública, sino incluso las legislativas y las de administración de justicia en su sentido más amplio. Los ayuntamientos representaban al rey pero también ejercían su autoridad en el gobierno del territorio, de modo que la muy complicada legislación de Indias —que sería la primera base institucional de la Nueva España— no se formaría sino a través de las ordenanzas y de las comunicaciones intercambiadas con los municipios implantados por la corona. Sabemos poco de aquellos dos siglos gobernados por los Habsburgo, pero no hay duda de que el municipio constituyó siempre la clave de bóveda de la cada vez más complicada organización territorial.

Los primeros cambios de fondo en aquella organización de los gobiernos municipales no vendrían sino hasta finales del siglo XVIII, con las mucho más conocidas reformas borbónicas. Pensadas no sólo para modificar la estructura del gobierno español en su conjunto sino para establecer toda una nueva concepción del estado,⁵ aquellas

llegaron las primeras instituciones claras de un estado consolidado. Y entre ellas, en primer lugar, la institución municipal por excelencia: los ayuntamientos. Cf. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 99-134, y la interpretación de José Luis Martínez, *Hernán Cortés*, México, FCE, 1990, p. 197.

⁵ Véase, al respecto, Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico. 1750-1808”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 185-203.

reformas constituyeron de hecho la primera frontera que se levantó frente a la autonomía de las corporaciones municipales. Dispersos por un territorio cuyos límites interiores no eran precisos, supervisados apenas por funcionarios mucho más preocupados por su bienestar propio que por el orden impuesto por la corona, y administrados, en fin, por regidores y síndicos cuyos cargos formaban parte del patrimonio de las familias, las reformas intentaron acotar la autoridad otorgada hasta entonces al municipio. No perdieron su calidad de representantes del rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero la reorganización del territorio por medio de intendencias les impuso la primera autoridad superior –ideada como límite a su representatividad real– que conocieron a lo largo de aquel siglo: los subdelegados, designados directamente por la corona.⁶

Las reformas borbónicas también subrayaron la importancia de volver realmente públicos los cargos municipales –que, a consecuencia del patrimonialismo, se habían convertido en asunto de transacciones privadas–, por medio de la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos. Pero, sobre todo, les impusieron a los municipios nuevas obligaciones financieras: como representantes de la soberanía real, no sólo debían gobernar en su nombre sino contribuir efectivamente a la riqueza de la corona. De modo que la vieja corporación que había servido para ensanchar los territorios de la colonia, habría de afrontar ahora el mayor peso de aquel primer esfuerzo de reorganización del Estado, en sus dos ámbitos más preciados: la autonomía política y la libertad económica.⁷

⁶ El antecedente inmediato de esos subdelegados eran los corregidores y los alcaldes mayores. Pero ninguno de esos funcionarios representaba la autoridad del rey, sino las instrucciones recibidas por medio de una estructura jerárquica que pasaba en primer lugar por los virreyes. En cambio, los intendentes y los subdelegados fueron los primeros funcionarios encargados de la administración territorial en el sentido moderno del término: burócratas designados a sueldo, para cumplir funciones específicas y atendidas a la racionalidad de un expediente. Cf. Martín Puente Arteaga, *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*, México, UNAM, 1954, pp. 27-28; también, José Luis Melgarejo, *Raíces del municipio mexicano*, México, Universidad Veracruzana, 1988, p. 267 y Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 194.

⁷ Las reformas borbónicas no sólo establecieron 143 subdelegaciones adscritas a las 17 intendencias que fundó el visitador Gálvez, para una población que rondaba los cinco millones de habitantes, organizados en más de 3 500 municipios, sino que buscaron el control de los recursos municipales por medio de organismos nuevos, como el Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España, o la Superintendencia de la Real Hacienda. Cf. Florescano y Gil Sánchez, *op. cit.*, pp. 204-214; para el dato

De acuerdo con los testimonios de la época, sin embargo, aquellas reformas políticas llegaron tarde a la Nueva España y tuvieron una dudosa aplicación práctica. Las redes tendidas por dos siglos y medio no cedieron con facilidad a las decisiones de la metrópoli.⁸ Pero tampoco pasaron inadvertidas: no sólo afectaron por lo menos los municipios poblados por indios,⁹ sino que sentaron las bases que facilitarían la entrada de otra reforma, ésta de mucho mayor alcance: la diseñada por las Cortes de Cádiz. Y es que, a diferencia de las reformas borbónicas, las que trajo consigo la primera Constitución liberal española habrían de transformar radicalmente la antigua organización de los municipios, aunque aparentemente hayan tenido mucho menos tiempo para implantarse.¹⁰

Tres nuevas transformaciones habría de producir en el municipio aquel primer ensayo liberal del siglo pasado: en primer lugar, la Constitución de Cádiz le quitó la representación soberana que había distinguido a esa corporación a todo lo largo de la colonia. Los ayuntamientos dejaron de ser los representantes del rey y, en consecuencia, abandonaron también su espacio privilegiado para unos cuantos. El liberalismo defendido por los diputados de aquellas cortes constituyentes no admitía más representación política que la que ellos mismos encarnaban, ni más autoridad que la del derecho escrito. De ahí también el segundo cambio radical en la concepción del gobierno municipal: antes de Cádiz, ese gobierno no sólo representaba la autoridad del monarca, sino que gozaba de autonomía para el gobierno de prácticamente todos los asuntos relacionados con la vida de la comunidad;

de los municipios, Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 53.

⁸ Cf. David Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, FCE, 1991, pp. 512-520. Véase también los informes de los virreyes Antonio Flores y el segundo conde de Revillagigedo, en Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, tomo II, México, Porrúa, 1991, pp. 1019-1020 y 1035-1036.

⁹ Según las memorias del segundo conde de Revillagigedo, en 1794, solamente las cajas de ahorros de los pueblos indígenas habían permitido el envío de remesas a la corona. Los municipios españoles, en cambio, se resistieron a acatar las reformas. Cf. Ernesto de la Torre, *op. cit.*, p. 1055.

¹⁰ Si las reformas borbónicas de intendencias se instauraron en diciembre de 1786, con lo cual tuvieron al menos cinco lustros para generalizarse, la Constitución de Cádiz sólo tuvo una vigencia oficial de tres meses en el territorio de la Nueva España, y jamás llegó a ponerse en práctica íntegramente. Cf. Luis Villoro, "La revolución de Independencia", en *Historia general del México*, *op. cit.*, p. 340; y Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 226.

después de Cádiz, en cambio, los ayuntamientos quedarían confinados al ámbito acotado del poder ejecutivo. La división de poderes llegó muy tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político, para comenzar a ser un espacio exclusivamente administrativo. La política, en todo caso, se haría en las diputaciones provinciales dirigidas por los jefes políticos que, a partir de entonces, gobernarían de hecho la vida territorial del país: tercera mudanza producida por Cádiz, cuya influencia no desaparecería ya sino hasta la revolución mexicana.¹¹

La Constitución de Cádiz no llegó a aplicarse a cabalidad en la Nueva España. Pero su influencia fue mucho mayor que su vigencia, al menos en lo relativo al gobierno interior de los pueblos. Base de la primera legalidad implantada por los Tratados de Córdoba, los principios gaditanos habrían de perdurar por mucho tiempo en la vida de los municipios del México independiente. Más allá de la formación de las nuevas diputaciones provinciales previstas por aquella carta legal que habrían de convertirse en el antecedente más claro del régimen federal, o de su importancia en los primeros debates constituyentes de 1822 a 1824, la Constitución redactada una década antes en aquel puerto español sirvió como base para dar forma institucional a los gobiernos locales. Las primeras constituciones de los estados de la recién creada federación fueron, en consecuencia, una amalgama de dos modelos: el estadounidense y el gaditano. Pero, en todo lo relativo a la nueva legislación sobre municipios, no cabe ninguna duda acerca de la importancia de Cádiz: los capítulos dedicados al gobierno interior de los pueblos fueron tomados de esa constitución española.¹²

¹¹ Uno de los diputados asturianos a las Cortes de Cádiz, el conde de Toreño, situó el eje del debate en los siguientes términos: "En la Nación no hay más representación que la del Congreso Nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada [...]. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos [y] se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos [...] pero, al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político que, nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno." Cf. *Diario de sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias*, 10 de enero de 1812, pp. 2590-2591.

¹² Jesús Reyes Heróles afirmó que las constituciones locales "fueron dictadas de acuerdo con la Constitución Federal de 1824" y que ésta, a su vez, se había basado en la de Estados Unidos (*El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1974, tomo I, pp. 42-27). Pe-

Además, las legislaciones particulares de los estados se apoyaron de modo muy claro en las leyes reglamentarias emitidas por las cortes gaditanas en 1813. Y todavía hasta 1855, durante las postrimerías del régimen de Santa Anna, el último gobierno centralista dejó ver la enorme influencia que seguía teniendo aquella concepción institucional sobre el municipio.¹³

Entre liberales y conservadores hubo, sin duda, diferencias de todo orden. Pero éstas no fueron tan acusadas en cuanto a su visión del gobierno municipal: ambos confirmaron su ubicación definitiva en el ámbito del poder ejecutivo, y lo entendieron también como base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. Pero en aquellos primeros años de vida independiente –y de confusiones políticas– los municipios conservaron igualmente, más allá de los interminables cambios de régimen, su condición de gobierno interior de los pueblos en un sentido todavía muy extenso: no sólo siguieron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas

ro todo indica que, en realidad, su modelo fue el gaditano. Sin que pueda hablarse de un “molde” idéntico para cada una de ellas, en los textos de los constituyentes de los estados se aprecian, al menos, tres rasgos de continuidad con el sistema liberal español: 1) la idea de que el poder ejecutivo necesitaba de un grupo de notables para ser ejercido con probidad y eficiencia, mientras que el peso mayor del poder regional tendría que depositarse en el congreso local. Los consejos de gobierno –incluso “senados” locales– caracterizan el contrapeso a la propia diputación provincial, formada por siete individuos; 2) Los sistemas electorales indirectos, que en el modelo gaditano funcionaban a partir de las “juntas de parroquia”, responsables de seleccionar a los miembros de otras “juntas de partido”, que a su vez elegían diputados a Cortes, fueron prácticamente reproducidos en las constituciones locales de México, con la sola sustitución de las parroquias por municipios y, en algunos casos, de los partidos por departamentos. 3) Y en el ámbito del gobierno interior –lo que parece fundamental– la comparación no deja lugar a dudas: aunque cada estado adoptó rasgos peculiares, en todos fue palpable la reproducción más o menos fiel del título sexto de la Constitución de Cádiz (Cf. *Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta Galván, 1828).

¹³ Basta comparar, en ese sentido, el “Decreto para el gobierno de las municipalidades” emitido por Santa Anna el 17 de marzo de 1855, con la “Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias”, aprobada por las Cortes de Cádiz el 23 de junio de 1813. A pesar de que el decreto de Santa Anna cancelaba los ayuntamientos, los nuevos intendentes, sustitutos y consejos que intentó instaurar en su sitio, tenían funciones claramente equivalentes a las que había inaugurado la legalidad gaditana. Lo que aquí llama la atención no es tanto la decisión centralista de Santa Anna, cuanto la continuidad de la vida municipal. Cf. AGN, *Colección de documentos oficiales para la historia de México*, serie tercera, 1855, vol. 6; y Tomás Ramón Fernández y Juan Alfonso Santamaría, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 170.

asignadas a la administración pública, sino que fueron también autoridades auxiliares de un incipiente poder judicial y los responsables directos de la buena marcha de la economía de los pueblos. Los municipios representaron, en aquella época en la que el Estado no acertaba a consolidar su formación inicial, la única institución firmemente asentada en el territorio. Frente al desconcierto del centro, y aún confinados al ámbito exclusivo de las responsabilidades ejecutivas, los municipios constituían el único orden posible. No parece descabellado, en consecuencia, que ese orden no haya sido todavía el producto de un Estado nacional aún inexistente, sino de las prácticas consuetudinarias y de la herencia institucional de los últimos años de la colonia.

IV. EL MUNICIPIO COMO INSTRUMENTO

La verdadera construcción del estado nacional mexicano no comenzaría sino con el triunfo del partido liberal. Y esa construcción se apoyó, casi naturalmente, en aquella institución municipal que servía de cimiento. Por las condiciones en las que se encontraba el país al finalizar el largo periodo de guerras que se sucedieron entre la expulsión del general Santa Anna y la derrota de la intervención francesa, no es extraño que así ocurriera: los municipios seguían siendo la única base tangible para emprender la reorganización nacional. Relativamente libre hasta entonces, el gobierno de los pueblos comenzaría a ser empleado como un instrumento privilegiado para sentar las bases de la nueva institucionalidad mexicana. Y sólo mucho más tarde, cuando esas instituciones ganaron la fuerza necesaria para volverse asunto administrativo, el municipio fue paulatinamente relegado al olvido.

Durante los años de la república restaurada, en efecto, los municipios fueron usados como instrumentos del centro en un doble sentido: de un lado, colaboraron como medios para afincar la autoridad del Estado no sólo a través de la coerción física sobre los individuos, sino como piedra de toque para la legitimación formal de los cargos públicos e incluso como vehículos para garantizar las contribuciones fiscales impuestas a los pueblos de México. Cuando el segundo imperio fue derrotado, el país apenas contaba con algunos de los elementos básicos para comenzar a integrar el Estado: una idea de la nacionalidad mexicana, un territorio definido y una constitución legal. Pero no tenía, en cambio, la fuerza suficiente para asegurar la cooperación territorial —segunda condición ineludible de cualquier Estado—, ni mucho menos los medios para concretar en la práctica lo que la ideología libe-

ral proclamaba. De ahí que los municipios fueran concebidos, de otro lado, como punta de lanza para iniciar el difícil proceso de instauración de las ideas liberales, diseñadas en buena medida a contrapelo de las tradiciones de México.

La legalidad constitucional de 1857 fue muy precaria durante los diez años de la república restaurada: no hubo uno solo en que el gobierno central no tuviera que echar mano de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para combatir rebeliones y asonadas de todo cuño.¹⁴ Pero además, la seguridad del territorio se veía constantemente amenazada frente a la debilidad de los aparatos estatales para hacer cumplir las leyes escritas.¹⁵ De modo que la contienda armada no se detuvo en el momento de la restauración de la república sino que continuó, convertida en un enfrentamiento constante entre caudillos liberales y el gobierno formalmente constituido. Sin duda, el primer desafío de aquellos años no era político sino militar: el Estado no podía colocar esa prioridad por debajo de cualquier otra, porque de ella dependía su sobrevivencia. Si en los años previos a la república restaurada el partido liberal logró afianzar la soberanía del Estado ante el exterior, a partir de 1867 lo que tuvo lugar fue una guerra abierta por consolidar la autoridad del poder central.¹⁶ Y en esa guerra los municipios participaron no sólo como arena de las batallas sino como una institución aliada al gobierno de la república.

En efecto, una importante porción, tanto de los cuerpos de policía rural destinados a salvaguardar la seguridad pública como de los contingentes reclutados para las fuerzas armadas, provino durante buena parte de ese periodo de la leva, instaurada a través de los

¹⁴ El Congreso suspendió las garantías individuales, a petición del Ejecutivo, nueve veces en nueve años, durante un total de 49 meses de los 112 del periodo. Y el presidente tuvo facultades extraordinarias, además, todo ese tiempo excepto 57 días. Cf. Laurens Ballard Peny, "El modelo liberal y la política práctica en la república restaurada", *Historia mexicana*, vol. IV, enero-marzo de 1976, p. 664.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, las razones que dieron origen a las guardias de seguridad, o policía rural ("los rurales"), en Paul J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, México, Secretaría de la Defensa Nacional/FCE, 1991, pp. 36-39.

¹⁶ Según el recuento de Laurens Ballard Perry no hubo un solo año en que esa guerra no se librara en distintos lugares del territorio nacional. Perry formula una lista de 55 líderes insurrectos, entre 1867 y 1876, en 18 estados de la república, además de la primera rebelión cristera que tendría lugar entre 1874 y 1876 y de los dos movimientos culminantes: el decembrista y el definitivo de Tuxtepec, dirigido por Porfirio Díaz. Cf. *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico*, Northern Illinois University Press, 1978, pp. 352-354.

gobiernos municipales. Fue una práctica denostada con frecuencia por los diputados al Congreso y motivo constante de acalorados debates, pero al mismo tiempo significó una garantía de disponibilidad de fuerzas para un ejército permanentemente desafiado por aquel clima de rebeldía.¹⁷ Por lo demás, la leva también fue usada como una amenaza efectiva para imponer orden entre los pueblos, aunque indudablemente haya sido empleada sin demasiado recato por los jefes políticos, responsables últimos del reclutamiento exigido en las emergencias. Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la república, los municipios vieron nuevamente acotada la autonomía de otros tiempos. Pero lo más destacable es que ese mecanismo de control político y militar nunca fue ilegal: se apoyó en el orden establecido por la Constitución de 1857, aunque sólo haya sido para justificar el predominio cada vez más amplio del poder ejecutivo de la federación.

Pero si el gobierno central echó mano del ejército y de los municipios –las dos instituciones ya disponibles para la construcción del Estado– en busca del poder para pacificar el país, los segundos también sirvieron como instrumento para garantizar la legitimidad de ese poder. O, al menos, la legalidad aparente de los procesos electorales. Apoyados nuevamente en la idea de que los municipios eran la base de la organización política de la nación (y la escuela de la democracia), la ley orgánica electoral empleada durante toda la república restaurada hizo descansar la organización de las comicios federales en esa primera instancia de gobierno.¹⁸

¹⁷ La leva fue aplicada siempre durante el periodo, pero se institucionalizó con un decreto emitido el 28 de mayo de 1869. La ley orgánica de la Guardia Nacional, presentada en abril del mismo año, proponía algunas excepciones al método llamado de “enganche” de fuerzas. Pero las facultades extraordinarias concedidas casi siempre al Ejecutivo implicaban la autorización para usar de la leva y, de acuerdo con esa ley orgánica, los responsables de su organización eran los ayuntamientos –bajo la vigilancia de los jefes políticos. Cf. *Memoria que el general de División Ignacio Mejía, ministro de Guerra y Marina, presenta al Séptimo Congreso Constitucional*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 138-140. Y también Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874, pp. 186-198.

¹⁸ Aquella ley orgánica fue promulgada por el presidente Comonfort el 12 de febrero de 1857 y reformada tres veces durante la república restaurada: en mayo de 1869 y de 1871 por el presidente Benito Juárez, y en octubre de 1872 por el presidente Lerdo. De nuevo se modificó en diciembre de 1882 bajo la presidencia de Manuel González y, finalmente, fue sustituida en diciembre de 1901 por una nueva ley electoral promulgada por

Sin embargo, la presencia de los jefes políticos volvió a ser, en este caso, la clave de ese proceso de alianza controlada entre municipios y gobierno federal.

No es claro que las elecciones hayan sido jamás un ejercicio realmente libre: todo indica, por el contrario, que su papel consistía en establecer alianzas entre líderes nacionales y caudillos regionales, que a la postre habrían de llevar a la formación de las maquinarias políticas que se enfrentarían hacia 1876. Las elecciones como el ropaje formal de una pugna resuelta por vías de hecho, que sin embargo nunca faltó a la legalidad.¹⁹ Pero en esa pugna los municipios adquirieron cada vez mayor importancia desde el mirador central, en la medida en que el control de las mesas electorales exigía el control previo de las municipalidades: contar con la mayoría de los ayuntamientos significaba, por tanto, asegurar el éxito en los comicios. Y de nuevo, esa maquinaria no era ajena a la recién inaugurada institucionalidad del país. Por el contrario: sujetar a los municipios para ofrecer legitimidad a los procesos electorales era una consecuencia lógica del funcionamiento de las propias instituciones. Ajena sin duda a la pureza de la ideología liberal y claramente opuesta al ideal del federalismo, pero políticamente eficaz.

Convertidos en instrumentos de una contienda que los rebasaba con creces, los municipios sufrieron finalmente la ofensiva de la estrategia económica liberal. Antes del triunfo de ese partido, el municipio había conservado su condición de corporación popular: de agrupación de individuos ligados sin embargo por la vecindad, y propietaria de bienes comunes. Con el liberalismo, en cambio, los municipios habrían de ser vistos como meras entidades administrativas, obligadas en todo caso a convertir en propiedad individual lo que hasta entonces había constituido no sólo su patrimonio sino una de las bases más importantes de su identidad como gobierno de pueblos. La desamortización de las tierras en manos de corporaciones no sólo se enderezó, pues, contra

Porfirio Díaz. En todas ellas, los ayuntamientos aparecían como los responsables de la preparación de las elecciones para todos los cargos públicos de la nación. Y no sería sino hasta 1946 que esa función se llevó a la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal, donde permanece hasta nuestros días. Cf. Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana. 1812-1921*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

¹⁹ Cf. la tesis de Laurens Ballard Peny, *op cit.*, pp. 57-88. Otra versión del mismo asunto fue desarrollada por don Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*, México, Hermes, 1970.

la Iglesia sino que afectó directamente a los municipios. Y aunque los efectos inmediatos de la conocida Ley Lerdo se mitigaron por la excepción concedida a los ayuntamientos para conservar los terrenos necesarios para la construcción de edificios destinados al servicio público –y naturalmente los edificios mismos–, la presión ejercida por los gobiernos de la república restaurada fue tan constante como la resistencia municipal para acatar las órdenes de parcelar y privatizar los ejidos.²⁰

La propiedad común, característica de la vida municipal anterior al triunfo del liberalismo, fue destruida paulatinamente, lo que anuló la posibilidad de volver a fortalecer esa instancia del gobierno local. Sus funciones administrativas siguieron siendo todavía muy extensas –incluyendo su labor de entidad auxiliar del poder judicial, todos los servicios urbanos, el orden público y hasta la educación básica–, pero sus fuentes de financiamiento se vieron dramáticamente reducidas. Sin embargo, quizá lo más destacable sea que, a consecuencia de las leyes liberales en favor de la propiedad individual de la tierra, los municipios no sólo se vieron en la necesidad de buscar ingresos por otros medios –apoyados en todo caso en la muy limitada capacidad de pago de los vecinos–, sino que el eje de su convivencia hubo de desplazarse de los bienes comunes hacia aquellas tareas específicamente administrativas. Perdido el ejido y los bienes del común, el municipio perdió también una de sus cualidades históricas más importantes: dejó de ser el gobierno del pueblo, para volverse el gobierno de los poblados.²¹

²⁰ La ofensiva de la desamortización comenzó, en efecto, con la Ley Lerdo de junio de 1856 y culminó con la Ley de Terrenos Baldíos promulgada por el general Díaz en marzo de 1894. Hay múltiples evidencias de la resistencia municipal a acatar la desamortización, desde la simple negligencia hasta la rebelión abierta. Al respecto puede verse John Coatsworth, “Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada”, en Friederich Katz, *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988, especialmente la p. 50, y sobre la importancia de la desamortización en la vida municipal, François-Xavier Guerra, *op. cit.*, tomo I, pp. 263 y ss.

²¹ Entre los ingresos municipales consignados en los textos de la época –que habrían de sustituir los recursos perdidos con la desamortización– se incluían por ejemplo los arrendamientos de mercados y edificios públicos a los particulares, el control del comercio con pesos y medidas (fieles contrastes), los impuestos prediales a la propiedad privada y la expedición de patentes (licencias) para toda clase de comercios, además de multas y recargos por faltas administrativas. En cambio, todos los terrenos o su arrendamiento a nombre del municipio debían ser puestos en subasta pública o directamente parcelados y entregados en propiedad a las familias del municipio. Lo relevante de esa sustitución de ingresos, como puede observarse, es que ya no dependerían más de los

Fue tan profunda la dimensión de esa decisión liberal, que en la práctica nunca llegó a aplicarse del todo. Las resistencias fueron seguramente mayores que las previstas por el gobierno central, y las pugnas nacionales acabaron mezclándose con la renuencia de no pocos municipios a la parcelación. Hace falta un estudio detallado, desde la óptica municipal, para descubrir hasta qué punto fue realmente destruida la propiedad colectiva de los pueblos de México. Pero aun sin contar con esos detalles, hoy sabemos que el régimen de Porfirio Díaz optó por aplazar el cumplimiento de esas leyes a cambio de la pacificación, cada vez que hizo falta. Y sabemos también que la rebelión de Emiliano Zapata debe su origen, sin duda alguna, a la implantación indiscriminada de aquellas leyes contra la propiedad colectiva administrada por el gobierno municipal.

Pero si Porfirio Díaz manejó con mucha prudencia la desamortización de la propiedad colectiva, tocó en cambio a su régimen completar la anulación de las alcabalas que los liberales de la república restaurada no lograron eliminar de manera definitiva. El tema fue discutido una y otra vez por los diputados de las primeras ocho legislaturas, pero ni la minucia de los debates ni las precarias condiciones de la hacienda pública les permitieron tomar una decisión de conjunto. Por lo demás, lo incomunicado del territorio hacía prácticamente imposible supervisar el final de esa práctica colonial, opuesta claramente a los principios del liberalismo económico. Las alcabalas trababan el libre comercio por el territorio nacional, pero significaban una importante fuente de ingresos para los gobiernos municipales. Sin embargo, en la práctica la república restaurada dejó esa asignatura pendiente, mientras que el gobierno del general Díaz —prudente en cuestiones agrarias y campesinas— fue mucho más rígido en esta otra materia: tan pronto como reunió el poder suficiente para garantizarlo, las alcabalas quedaron definitivamente prohibidas.²²

pueblos sino de la riqueza parcial de sus habitantes, donde la pobreza era la generalidad. Cf. Julio Jiménez y Agustín Lozano, "Manual de los ayuntamientos", México, Imprenta del Porvenir, 1875, en *Revista de Administración Pública*, núm. 51, julio-septiembre de 1982, México, INAP.

²² Sobre el problema de las alcabalas también hace falta un estudio completo, que logre situar su importancia desde el mirador de los municipios. Sin embargo, esa práctica se mantuvo durante toda la república restaurada a pesar de la prohibición constitucional de 1857, y del disgusto de no pocos diputados al Congreso, y sólo se eliminaron con la reforma constitucional de mayo de 1896, diseñada por el ministro José Ives Limantour. Cf. Francois Chevalier, "La liberté municipale, ancienne et constante revin-

Hacia finales del xix y principios del xx, la nueva maquinaria institucional del estado ya había tejido una enorme red sobre la vida municipal. No era una red ilegal ni contravenía los principios básicos de la Constitución del 57. Pero apoyada en esos principios, había permitido la concentración gradual del poder sin haber definido una jerarquía territorial capaz de contrarrestarla. La estabilidad del país descansó así en la autoridad militar, política y económica que paulatinamente se acumuló en el centro, muy por encima de los gobiernos locales. Esa maquinaria ciertamente no siempre se atuvo a las leyes, pero tampoco podría acusársele sin más de haber pasado siempre por encima de ellas. Por lo menos en lo que toca a los municipios, el control que los fue rodeando se basó en general sobre esa legalidad, y cuando no se aplicó no fue sino para dejar que sobreviviera aquella propiedad colectiva que les era tan cara o para garantizar ingresos que la federación también necesitaba. En cambio, la formación de las guardias nacionales, los procesos electorales, la desamortización que sí se aplicó y la anulación de las alcabalas cuando se pudo, y el control cada vez más amplio del gobierno local por medio de los jefes políticos, fueron procesos sustentados en la formación institucional del Estado. Procesos que se sumaron a la reducción previa que ya había sufrido el municipio al pasar de gobierno político a instancia administrativa, y que se agregaron además al celo creciente de los gobiernos de los estados.

Al estallar la revolución mexicana, el municipio era ya muy distinto del que conoció el amanecer del siglo pasado. Había perdido su calidad de representante político de los pueblos y su enorme autoridad judicial y legislativa. Confinado como una porción del poder ejecutivo de las entidades federativas, había ido perdiendo también su autonomía en manos de los jefes políticos y, más tarde, su economía y sus tradiciones se transformaron por el influjo del individualismo que defendió siempre la ideología liberal. Siguió siendo un valioso instrumento para la administración de los pueblos, pero al mismo tiempo lo fue para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno central. Sin embargo, el movimiento revolucionario no consideró el municipio sino como un tema subordinado: nunca se plan-

dicación mexicana: du passé au présent”, en *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine*, París, Centre National de la Recherche Scientifique, 1989, p. 214. También pueden consultarse “Alcabalas”, en José Rogelio Álvarez, *Enciclopedia de México*, 1978; y en Miguel León Portilla, *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, México, 1986.

teó seriamente la renovación del gobierno local, sino la reorientación de las instituciones centrales. La revolución mexicana, en todo caso, completó el ciclo de la derrota municipal.²³

Tres temas ligaron el movimiento revolucionario con los problemas propios del municipio: en primer lugar, la anulación necesaria de la figura central encarnada por los jefes políticos. Viejos representantes de la maquinaria política desde las reformas borbónicas, los jefes políticos se habían convertido en uno de los puntales del porfiriato. El control que ejercían sobre la vida local, a partir de la estructura creada por encima del municipio, llegó a constituir una de las claves más importantes del régimen. Una vez convertidos en aliados forzosos del centralismo, los municipios sirvieron para garantizar la estabilidad que ofreció el general Díaz, a cambio del poder concentrado en sus manos. Y esa estabilidad —que pasaba, como hemos visto, por el control de milicias, elecciones, economías e incluso por la administración de los asuntos locales— residía en buena medida en el puente tendido por los jefes políticos. De modo que destruirlo no solamente respondía a un verdadero clamor popular extendido por todo el país, sino a una estrategia política elemental: sin jefes políticos, buena parte de la estructura construida por el porfiriato se vendría abajo.

Pero la desaparición de los jefes políticos no significaba, por sí misma, la renovación automática de los gobiernos locales. Más bien, en la práctica, la sujeción a la que habían sido sometidos los municipios sólo se trasladaría hacia las gubernaturas y hacia las legislaturas de los estados. No obstante, la demanda de libertad municipal no simbolizaba, para los revolucionarios, más que liberarlos del control que ejercían aquellos funcionarios identificados con el porfiriato. Desde su mirador, eso bastaba para darle sustento a una frase que, en rigor, nunca tuvo mayor contenido: el municipio libre era el municipio sin jefes políticos. En cambio, esa instancia siguió siendo la clave para el reclutamiento de fuerzas militares y también para asegurar la legalidad de las elecciones. No es extraño, en ese sentido, que Venustiano

²³ De la lectura completa de los programas, planes y manifiestos que se produjeron entre 1906 y 1917 salta a la vista que ninguna de las fracciones revolucionarias acuñó una propuesta municipal propia: para cada una de las diferentes visiones que se reunieron en el movimiento armado —incluida la zapatista— el municipio aparecía más bien como un telón de fondo para resolver problemas de mayor envergadura. Hice esa revisión apoyado en las compilaciones de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la revolución mexicana* (México, FCE, 1957) y de Horacio Labastida, *Documentos de la revolución mexicana* (México, Miguel Ángel Porrúa, 1988).

Carranza insistiera en la conveniencia de ganar la mayor parte de las plazas municipales antes de convocar a las elecciones para la presidencia de la república. De acuerdo con el modelo instaurado por los liberales 50 años antes, ganar los municipios significaba asegurar el dominio en el gobierno central. Ganar las plazas, para ganar las urnas.

Finalmente, los revolucionarios desvincularon el problema de las tierras del tema municipal. Y, al hacerlo, no sólo abandonaron la idea de que los pueblos poseían ejidos para el beneficio común, sino que arrancaron del gobierno municipal toda función ligada al desarrollo del campo. Si el proceso de desamortización iniciado por los liberales había afectado directamente la vieja identidad de los municipios y cancelado uno de sus recursos vitales, la nueva concepción ejidal plasmada en la Constitución de 1917 completó, paradójicamente, la subordinación de los gobiernos locales a las decisiones del centro: de acuerdo con esa concepción, todas las tierras y aguas de México pertenecerían originalmente a la nación, pero no a los pueblos. De hecho, el artículo 27 constitucional recobró la lógica de la antigua legislación colonial, cuando todo pertenecía al rey. Pero a diferencia de la colonia, al comenzar nuestro siglo la nación no era otra cosa que el gobierno del centro.²⁴

Quienes propusieron la reforma a la propiedad agraria no desconocían, obviamente, el antiguo vínculo entre pueblos, ejidos y municipios. No sólo porque de ese vínculo se desprendió la filosofía original de aquella reforma, sino porque, apenas cuatro años antes del constituyente de Querétaro, el Congreso que acompañó al gobierno de Francisco I. Madero había insistido en la conveniencia de reconstituir los ejidos para satisfacer las demandas del zapatismo, pero administrados por los gobiernos municipales. Aquel Congreso fue disuelto por Victoriano Huerta y el proyecto de resolver el problema agrario a través de los municipios ya no volvió a prosperar. La violencia de aquella época lo hizo fracasar antes de ser aprobado, mientras que la necesaria reconstrucción del Estado exigió desecharlo después para otorgarle toda la autoridad al gobierno de la república.²⁵ Pero no hay duda de

²⁴ No se trata de una interpretación propia sino de la explicación ofrecida por Andrés Molina Enríquez acerca del sentido del artículo 27. Molina Enríquez afirmaría, después de haber formulado esa comparación entre la legislación revolucionaria y la "sapiéntísima" legislación colonial, que al concluir la revolución mexicana "la nación había sustituido al rey". Cf. "El espíritu de la Constitución de Querétaro" y "El artículo 27 de la Constitución", en *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978, pp. 467-473.

²⁵ La propuesta fue formulada por Luis Cabrera hacia finales de 1912. Se trataba de un proyecto de ley que, a diferencia del resto de los documentos revolucionarios, li-

que aquella constitución revolucionaria concluyó el largo proceso de concentración institucional del poder que había comenzado más de cien años antes. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados, mientras que el ejecutivo federal completó —como no lo había hecho del todo— la lógica del centralismo institucional que pesa hasta nuestros días.

V. EPÍLOGO: EL CENTRALISMO CONSOLIDADO

Los municipios han atravesado la historia del siglo xx sujetos por aquella formación original del estado nacional mexicano. Convertidos en una instancia del gobierno pobre y desfigurada, apenas han sido vistos como los instrumentos de control político que descubrió en ellos el siglo pasado y, acaso, como la base de una promesa democrática siempre aplazada. En la práctica, los municipios fueron perdiendo sentido: administradores de servicios urbanos tan insuficientes como sus presupuestos y, atados políticamente, la mayor parte acabó por representar mucho más problemas que soluciones a la vida regional del país.

No sería sino hasta 1983 cuando un decálogo de reformas llevó a modificar el artículo 115 constitucional, en busca de una nueva identidad para los municipios de México.²⁶ Pero hoy, diez años después, sabemos que tampoco aquel decálogo logró modificar la dinámica del centralismo ni devolverle a los municipios aquella identidad que se fue diluyendo durante la formación del Estado. Pero sabemos también que, quizá, el problema esté en otra parte: que una verdadera reforma

gaba explícitamente el problema agrario con el municipal. De acuerdo con esa iniciativa, se reconstituirían o se dotarían ejidos suficientes para los pueblos, cuya propiedad quedaría en manos del gobierno federal, pero bajo la vigilancia y la administración de los municipios, “mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos [o] mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos”. La falta de personalidad jurídica de los municipios constituía, en el proyecto de Cabrera, la única razón para que los ejidos se convirtieran temporalmente en propiedad federal, pero sólo mientras se hacían las correcciones legislativas indispensables. Cf. González Ramírez, *op. cit.*, pp. 622-643.

²⁶ Cf. Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 113-151.

municipal no podría prosperar sin alterar la estructura misma del poder nacional, porque la descentralización está lejos de ser solamente un desafío administrativo. El centralismo es parte de la estructura política del país y, mientras ese dato no se entienda a cabalidad, cada nuevo intento de reforma tenderá a reforzar el predominio del centro. Para mitigarlo, haría falta comenzar a edificar un proceso contrario que, sin destruir la unidad del Estado, permita asentar las nuevas instituciones locales y regionales que el desarrollo político mexicano olvidó. Instituciones locales y regionales indispensables, entre otras cosas, para recuperar seriamente el municipio: nuestro gobierno perdido.