

El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*

JULIO CONTERAS UTRERA**

ISSN (impreso): 1665-8973

ISSN (digital): en trámite

doi: <https://doi.org/10.25009/urhsc.v2828>

El libro está integrado por una introducción, ocho capítulos y las conclusiones generales que en conjunto suman 361 páginas. Fue escrito por varios autores, unos historiadores y otros sociólogos. Bajo estos enfoques, el municipio es analizado desde la época de la monarquía española hasta los años veinte del siglo actual. El lector podrá hacer un recorrido en el que visualizará las distintas transformaciones y adaptaciones jurídicas, los problemas políticos, económicos y sociales a los que varios ayuntamientos veracruzanos y de La Piedad, Michoacán, se enfrentaron a lo largo del periodo aludido. Igualmente “transitará” en estos espacios geográficos con los distintos actores sociales involucrados directa o indirectamente con los ayuntamientos y municipios.

* Efraín Quiñonez León y Yovana Celaya Nández (coords.), *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2022, 312 pp.

** Sistema de Enseñanza Abierta, Región Orizaba-Córdoba, Universidad Veracruzana, e-mail: utrera63@hotmail.com.

El libro inicia con el escrito de Yovana Celaya Nández y Efraín Quiñones León titulado “El municipio en perspectiva: avances y retrocesos en una institución frágil, siglos XIX y XX”. Por medio de un enfoque jurídico, los autores analizan el ayuntamiento desde la etapa de la monarquía hispánica hasta el periodo de la Revolución mexicana. Definen los conceptos cabildo, ayuntamiento y municipio con el fin de entender la manera en que se ha organizado el gobierno local. Las constituciones de Cádiz, de las repúblicas federal y central, la de 1857 y la de 1917, les permiten incursionar en el papel que tuvo el ayuntamiento y las funciones de esta institución. De esta manera, describen las continuidades y cambios habidos en la organización del gobierno local durante finales del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX. Por ejemplo, se menciona en este capítulo la continuidad de las funciones de los ayuntamientos para mantener “el orden público, administrar sus bie-



nes, recaudar contribuciones, cuidar y fomentar” las escuelas en pro del desarrollo de la educación, promover la salud pública a través de establecimientos de beneficencia. Otra de las atribuciones destacadas del ayuntamiento que permanecieron durante varias décadas fue la organización del territorio en la construcción del Estado mexicano.

A través del examen de las reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917 efectuadas en 1977, 1983 y 1999, Celaya y Quiñones describen los distintos cambios sufridos por el municipio. Es decir, no permitir la reelección de regidores y síndicos en un mismo ayuntamiento, tener representación proporcional con la condicionante de que se tratara de un municipio con más de trescientos mil habitantes, incidir y planear el desarrollo urbano y los servicios públicos, coordinarse entre municipios con el fin de mejorar la infraestructura e “intervenir en los sistemas de transporte, usos del suelo” y otorgar “licencias para la construcción”.

El impacto del liberalismo en el gobierno local es uno de los temas destacados en el texto. Celaya y Quiñones muestran cómo el poder político y económico del ayuntamiento fue reducido frente al gobierno estatal y federal desde el establecimiento de la Constitución de Cádiz hasta antes de ser promulgada la Constitución de 1917. En este análisis, los autores

resaltan el gran poder de los jefes políticos, convertidos en un instrumento clave para que las autoridades de la federación y de los estados restaran el poder del ayuntamiento, hasta que la Constitución del 17 desaparece la figura del jefe político.

En esta misma línea y por medio de la Constitución de 1857, Celaya y Quiñones destacan el debate entre los diputados liberales moderados y radicales en torno al ayuntamiento. Describe cómo los primeros defendieron la autonomía de esa institución al considerarla como “la base del bienestar económico de la sociedad”, garante de los “derechos de libertad” y principalmente con capacidad para “legislar, votar y recaudar impuestos”. En sí, el ayuntamiento era visto como el instrumento garantizador de los derechos individuales y para “la consolidación de la propiedad privada”. En contraposición, los autores muestran la posición de los liberales radicales, quienes pensaban que el ayuntamiento debía ser una institución de carácter puramente administrativo bajo el argumento de que con la autonomía podría atentarse “contra las formas de ejercer la soberanía y el federalismo”.

Una vez analizado el ayuntamiento en el contexto nacional, Celaya y Quiñones examinan los municipios del estado de Veracruz bajo la misma óptica jurídica. Por medio de las constituciones de 1871 y 1873 —esta última perduró hasta 1902—, los

autores muestran los mismos procesos llevados a cabo a nivel nacional. Dicho de otra manera, se describen los debates y los distintos mecanismos utilizados por los gobernadores del estado en torno a la autonomía o supeditación a los poderes estatales del ayuntamiento. Nuevamente se destaca cómo a esta última institución le fue restado el poder político y económico al ser considerada como un organismo administrativo. En este sentido, se resalta el nombramiento del jefe político por parte del gobierno de la entidad para controlar los ayuntamientos. A lo largo de este apartado se pone énfasis en los conflictos de las autoridades estatales con algunos ayuntamientos, principalmente por el control fiscal que las primeras ejercieron sobre los segundos.

En el último apartado del capítulo, Celaya y Quiñones describen la creación de nuevos municipios en la entidad veracruzana. Igualmente, señalan cómo algunas poblaciones se separan de las cabeceras municipales para formar un nuevo municipio.

Los capítulos dos y tres, escritos respectivamente por José Antonio Montiel Vera y Luis J. García Ruiz, analizan el cabildo y el ayuntamiento, cuyos actores sociales fueron los indios y los españoles. Montiel Vera titula su texto “Dos repúblicas durante la guerra de independencia. La villa de Orizaba y la transformación del gobierno local (1810-1821)” y García Ruiz, “Las repúblicas de indios de la intenden-

cia de Veracruz: entre el gobierno económico y la nueva planta municipal, 1764-1814”. Como se observa, ambos textos abordan el periodo de la independencia de México.

En el primer escrito, Montiel Vera examina el impacto de la puesta en marcha de la Constitución de Cádiz en el caso de la organización política y militar de las repúblicas de indios y de españoles de la villa de Orizaba. En principio, el autor señala los conflictos entre estos sectores sociales que tenían su propio gobierno, pero que compartieron actividades como el cultivo del tabaco. En este sentido, destaca la lucha por la tierra y por el reconocimiento del gobierno español. Menciona, además, las querellas por las fiestas del santo patrón y las corridas de toros.

En el contexto de la guerra de independencia, Montiel Vera muestra cómo el cabildo de indios apoyó económicamente a la Corona española con el fin de conservar sus privilegios, lograr la permanencia de su organización como comunidad y ser representados ante los tribunales.

Respecto a la puesta en práctica de la Constitución gaditana, Montiel Vera describe cómo el poder territorial de la república de indios fue debilitado frente al ayuntamiento de criollos y españoles que se constituyó en la villa de Orizaba, en el marco de los cánones de la citada Constitución. Ante el precepto de la igualdad contemplado

en la Constitución, el autor menciona algunos aspectos que debilitaron el poder de los indios. Es decir, la eliminación de tenientes o encargados de justicia para dar paso a la formación de ayuntamientos, así como la supresión de “gobernadores, alcaldes y demás oficiales de república” nombrados en los pueblos de indios.

Ante la creación del ayuntamiento de Orizaba, Montiel Vera menciona el cambio de régimen de propiedad de los indios. Dicho con otras palabras, las tierras pasaron al poder de esa institución, como marcaba la Constitución de Cádiz, la cual eliminaba los derechos otorgados a las comunidades de indios por las Leyes de Indias.

Por su parte, García Ruiz inicia su texto con la descripción del contexto general, donde se muestra la asimilación de la política reformista liberal por parte de los indios para conservar sus privilegios e “identidad corporativa”. Señala cómo, ante la derrota de España en la Guerra de los Siete Años (1756- 1763), los borbones impulsaron una serie de reformas para obtener recursos económicos de las colonias, tal como lo hizo Francia, Inglaterra y Holanda. En este sentido, es destacado el tema del “sistema de gobierno económico”, creado con el fin de desarrollar el comercio, la agricultura y la industria en las colonias americanas. De esta manera, el autor menciona cómo el indio formó parte de esta reforma al considerárseles “hombres

útiles” por dedicarse a las actividades mencionadas.

Centrado en las reformas llevadas a cabo por el visitador José de Gálvez, García Ruiz destaca la “administración, los privilegios y la propiedad de la tierra como leyes antiguas que se pusieron en función como parte de la política de la dinastía de los borbones quienes buscaron aprovechar los recursos económicos de las colonias americanas, y fortalecer su poder territorial por medio del control de la fiscalización de las cajas de comunidad”. Así, la “dotación y restitución de fundos legales y tierras de comunidad”, la prohibición del repartimiento de mercancías, el fomento de la propiedad individual y el nombramiento de intendentes y subdelegados, son aspectos que permiten entender dicha política.

En este contexto, García Ruiz sitúa su trabajo en la provincia de Veracruz. Muestra la trascendencia de “los principios de gobierno económico”, el establecimiento de la intendencia y la presencia militar. Señala la recuperación de tierras por los indios y la constitución de pueblos por parte de varios grupos de indios que se separaron de la cabecera. De esta manera, el autor examina el impacto del “gobierno económico” en los pueblos de la costa. Es decir, San Carlos, Boca del Río, Tlalixcoyan, Xamapa y Medellín. Describe cómo, al permitir a los indios estar agrupados en

pueblos, se les dotó de tierras para que contribuyeran económicamente, constituyéndose así en vasallos del rey. Igualmente, resalta la obligación que tenían los indios de Orizaba de rentar fracciones de sus terrenos para la siembra de tabaco y caña de azúcar.

Asimismo, García Ruiz destaca la importancia de la guerra, principalmente la amenaza de los ingleses de invadir el puerto de Veracruz. Menciona la participación de los indios en las obras militares y en los préstamos otorgados al gobierno español procedentes de las cajas de comunidad.

García Ruiz parte de la idea de que las reformas económicas impulsadas por el gobierno español deben estudiarse con cautela, ya que su materialización dependió de distintas condiciones: geopolíticas, demográficas, económicas y sociales. Así, se ejemplifica cómo en los pueblos de Tlalixcoyan, Alvarado y Tlacotalpan, los decretos para dotar tierras no tuvieron efecto debido a la oposición de los mayorazgos. Igualmente, el autor describe los conflictos surgidos en Jalacingo, donde los vecinos del barrio de San Felipe se negaron a separarse de la cabecera de Atzalan. Tal situación le permite explicar la adhesión de los pueblos indios a la guerra de independencia de México. Así, se observa a indios de Orizaba y Xalapa sumarse a los grupos de insurgentes y/o rea-

listas con el fin de resolver sus conflictos añejos de tierras.

Un último tema abordado es el impacto de la Constitución de Cádiz en los pueblos de indios al formarse los ayuntamientos de las villas de Xalapa y Orizaba. En el primer caso, García Ruiz señala el impedimento de los indios para elegir ayuntamiento, así como la relevancia de la participación de los indios en el bando de los realistas para que se les permitiera formar parte del ayuntamiento y se respetaran sus derechos a la tierra. Respecto a Orizaba, se indica cómo españoles e indios se unieron para apoyar la “causa del rey Fernando VII” con el fin de “salvaguardar la seguridad del territorio”.

Siguiendo el camino del ayuntamiento, el libro nos lleva ahora hasta las dos últimas décadas del siglo XIX y la primera década del XX con el capítulo cuatro de Yovana Celaya Nández y Marcela Valdivieso Cruz, cuyo título es “Gobernar el sur. Entre la necesidad del estado y los intereses locales: el municipio de Coatzacoalcos, 1881-1910”. Las autoras analizan el ayuntamiento como una institución de representación de la élite política y mercantil. Mencionan la relación municipio-estado y señalan cómo este vínculo se asemejó a la dinámica del federalismo, en el que el Estado mexicano permitió a los estados federados organizarse.

Celaya y Valdivieso muestran cómo, a raíz de la Constitución de 1857, en Veracruz se optó por la postura de los liberales que propusieron que el ayuntamiento fuera una institución jurídico-administrativa. Es decir, supeditado al poder estatal. Las autoras indican cómo a través de la Constitución de 1873 el ayuntamiento quedó con estas funciones. En este sentido destacan la manera en que esa institución debía ejecutar “las disposiciones políticas y normativas y participar en la recaudación de gravámenes”.

Por medio de esta lupa, Celaya y Valdivieso describen la importancia económica de Coatzacoalcos para constituirse en municipio junto con Tonalá. Resaltan la importancia de Coatzacoalcos como puerto vinculante de la zona del Istmo con el comercio de Norteamérica y Europa. Asimismo, describen el monopolio de los puestos públicos por parte de la elite mercantil. Mencionan, además, los vínculos matrimoniales, el compadrazgo y clientelismo entre las familias pudientes.

El capítulo cinco, titulado “Actores locales y Reforma agraria: prácticas políticas de las sociedades rurales de Banderilla y Chiltoyac, 1915-1941”, de María Trinidad Velasco Fuentes y Luis J. García Ruiz, analiza el impacto de las leyes del 6 de enero de 1915 y la Orgánica del Municipio de 1918 sobre el reparto agrario. Los autores señalan cómo la primera ley abrió los espa-

cios a los actores locales para ocupar los “Comités particulares ejecutivos”. Muestran cómo el reparto de tierras tuvo tintes políticos al depender de las relaciones de parentesco, amistad, poder o filiación política.

La relación entre las comisiones ejidales y el ayuntamiento constituye otro de los temas del texto. Se observa cómo nuevos actores sociales ocuparon estos puestos públicos y crearon un gran poder político, pero además, un ambiente en el que la manipulación de los votos en las asambleas y la lealtad a los jefes locales eran las constantes.

Con base en el Código Agrario, Velasco y García mencionan los organismos operadores en el reparto de tierras. Es decir, la Asamblea General, el Comisariado, la Junta de Aprovechamiento de Ejidos, la Liga de Comunidades Agrarias, cooperativas, sindicatos y comités. Los autores definen al ejido como una “entidad colectiva con órganos administrativos propios”. En este marco jurídico, centran su estudio en la hacienda de Lucas Martín y Chiltoyac. Describen el reparto de lotes y parcelas en el municipio de Banderilla y Chiltoyac. Narran al mismo tiempo los conflictos entre ejidatarios. Por ejemplo, describen la querrela entre los pequeños propietarios de Banderilla y los trabajadores del Sindicato de la fábrica de tabaco La Perla, por el terreno denominado Plan del Camposanto. En esta

disputa se resalta la participación de los ayuntamientos de Banderilla y de Jilotepec que reclamaban los terrenos como parte de su jurisdicción.

Al continuar con la estructura del libro, el capítulo seis lleva al lector al municipio de La Piedad, Michoacán, desde los años ochenta del siglo pasado hasta 2017. El texto escrito por Carlos Téllez Valencia se titula “Experiencias para mejores gobiernos. La Piedad: entre la era de los gobiernos tecnócratas y la participación social”. Se trata de un capítulo teórico en el que sobresale la participación social relacionada con los “gobiernos tecnócratas”. Téllez parte de la reforma al artículo 115 constitucional llevada a cabo en 1999, la cual versa sobre la autonomía del municipio en materia de servicios públicos (alcantarillado, abastecimiento de agua potable y tratamiento de las aguas negras, limpia pública y elaboración de bando de policía y buen gobierno. El autor sostiene que, ante “la necesidad de aliviar los antecedentes de la década de los ochenta”, se dio paso a los gobiernos locales tecnócratas y a la participación social “institucionalizada” en la década de 1990. Dicho con otras palabras, la sociedad debía estar informada “de las acciones de la administración pública”.

En torno a la participación social, Téllez la ejemplifica con el municipio de León Guanajuato ganado en 1988 por el Partido de Acción Nacional.

Destaca la creación de la Dirección de Desarrollo Organizacional, la organización de los ciudadanos en comités de colonos cuyo objetivo era planear la ciudad junto con las autoridades locales. Indica cómo estas funciones fueron avaladas en 1989 con la creación de la Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana.

Asimismo, Téllez resalta otros aspectos de la participación social como la creación del “miércoles ciudadano” y el desarrollo municipal. En el primer caso, el autor indica que el fin era que los directores del gobierno municipal atendieran las demandas ciudadanas para tener un vínculo directo con la sociedad. Respecto al segundo caso, señala que es “un órgano responsable” para el desarrollo de la comunidad que se llevaría a cabo por medio de la “programación, selección, realización de obras, aplicación de recursos, etc.”

A lo largo del capítulo, Téllez diferencia la participación social de la inclusión social y movimiento social, no obstante que existen semejanzas.

“Elecciones locales en estado de Veracruz: el primer paso hacia la alternancia, 1982-1994”, escrito por Ricardo García Jarillo, es el capítulo siete del libro. El autor presenta la alternancia política como elemento de la democracia. Menciona las distintas partes del país donde se dio la alternancia durante las décadas de 1980 y 1990. Describe las condiciones y obs-

táculos en torno a la citada alternancia. De esta manera, resalta la reforma política de 1977 que abrió los espacios políticos a los partidos de oposición, la representación proporcional para la elección de diputados locales y federales, el nombramiento de senadores en las ciudades con más de trescientos mil habitantes, el aumento de diputados en el Congreso, los movimientos y organizaciones sociales, el desempleo y las alianzas de partidos de oposición.

Otro de los aspectos descritos en este capítulo que permiten a García Jarillo explicar la alternancia es el blindaje hecho por el otrora Partido Nacional Revolucionario (PNR) en los procesos electorales municipales. Indica cómo este hecho suscitó conflictos entre los miembros del mismo partido al ser excluidos de alguna candidatura municipal. En este marco, el autor analiza las elecciones en el estado de Veracruz durante los años de 1982, 1985, 1988, 1991 y 1994. Sugiere que la alternancia inició en los espacios municipales. De esta manera, presenta el triunfo de varios partidos de oposición restando poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que tuvo monopolizado el poder en los municipios durante varias décadas.

En las elecciones de 1988, García Jarillo sugiere que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la república influyó para que

varios partidos de oposición ganaran los gobiernos de varios municipios en Veracruz. Asimismo, señala que, al no concretar Cárdenas su aspiración presidencial, el partido oficialista, PRI, rescató varios municipios en la entidad veracruzana.

Respecto a las elecciones de 1994, García Jarillo señala el gran descalabro sufrido por el PRI al arrebatarle 26.6% de los municipios. En su opinión esta derrota se debió a que los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Popular Socialista (PPS), entre otros, capitalizaron el descontento social. Igualmente, el autor indica que el PRD y el PAN se constituyeron, respectivamente, en la primera y segunda fuerza de acuerdo con el número de municipios ganados.

El capítulo ocho del libro, escrito por Efraín Quiñonez León y Carolina Edith Sánchez Ramírez, se titula “Crimen y castigo en la ciudad actual: un acercamiento a la violencia y la inseguridad en el puerto de Veracruz”. En principio los autores analizan el contexto nacional en el que muestran “las condiciones de la violencia criminal” y describen las tendencias de este problema y su afectación en el estado de Veracruz, particularmente en el ámbito urbano. Así, el aumento de consumo de drogas en el interior y exterior del país, el crecimiento de los negocios en la economía informal, la incapacidad de la sociedad para dete-

ner el aumento de la violencia, el deterioro de las instituciones para erradicar la venta de drogas y la incapacidad del Estado en la impartición de justicia, entre otros, son los factores destacados por los autores para explicar el incremento de la violencia en México.

Paralelamente, la pobreza en distintas regiones del estado de Veracruz es analizada para explicar el aumento de la violencia en esta entidad. Quiñonez y Sánchez centran su atención en las pésimas condiciones de la vivienda y la falta de servicios públicos, como el alumbrado. De esta manera, los autores describen los diversos deli-

tos habidos en el periodo que va de 2011 a 2017. Respecto a la ciudad de Veracruz, señalan que, en los últimos años, los barrios donde existe más pobreza la violencia ha aumentado.

En suma, el libro, que cierra con unas “Conclusiones generales: propuestas y preguntas para una agenda de investigación” de Celaya Nández, es una importante contribución a la historiografía regional y general. Puede leerse y comprenderse con facilidad, lo cual enriquecerá los conocimientos sobre el municipio que ha sido y es una institución relevante en México y en otros países del mundo.