

ESPACIOS MUNICIPALES Y LIBERALISMO CONSERVADOR EN MÉXICO Y ARGENTINA. UN ENSAYO COMPARATIVO A PARTIR DE LA LEGISLACIÓN. 1876-1912.

Javier Moyano*

Resumen

Entre las décadas de 1870 y 1880, tanto en México como en Argentina los compromisos alcanzados entre los grupos gobernantes pusieron fin a muchos años de inestabilidad política y permitieron la articulación de alianzas que hicieron posible conservar el poder hasta la segunda década del siglo XX, instaurar un orden estable y acelerar el proceso de organización del estado. El surgimiento de una corriente intelectual, preocupada especialmente por el problema del orden, contribuyó a ese proceso al postular fórmulas mediadoras entre los principios de orden y libertad, recogiendo la herencia liberal pero defendiendo la erección de gobiernos fuertes. Esta elaboración teórica tuvo implicancias tanto en el orden de las ideas predominantes como en el plano de la legislación que procuraba alcanzar cierto equilibrio entre ambos principios. Los espacios municipales no fueron ajenos a este proceso. En el caso de México, eran las municipalidades las encargadas de organizar las elecciones locales y generales, lo cual es indicativo de la importancia que revestían. Asimismo, si se considera que las tensiones a nivel local fueron uno de los principales desencadenantes de la revolución mexicana y que en Argentina una intensa conflictividad política local en varias provincias acompañó la crisis del régimen oligárquico, cobra relevancia analizar el funcionamiento de la organización municipal durante la época del Porfiriato en México y el orden conservador (1880-1916) en Argentina.

En este trabajo se plantea analizar, a partir de la legislación, dos problemas vinculados a esta amplia temática: las relaciones entre gobiernos estatales o provinciales y administraciones municipales; y los niveles de participación en el municipio.

Palabras clave: Liberalismo - Conservador - Municipio - Legislación

Abstract

Between the decades of 1870 and 1880, in Mexico as well as in Argentina the compromises which were reached between the ruling groups put an end to many years of political instability. Besides, these compromises allowed the

* Escuela de Historia FFyH-UNC

articulation of alliances that made possible to maintain the power structures until the second decade of the 20th century, to install a stable order, and to accelerate the process of state organization. The appearance of an intellectual current that was especially concerned with the problem of order contributed to this process by proposing formulas which mediated between the principles of order and liberty. This current recovered the liberal heritage but also it defended the instauration of strong governments. This theoretical elaboration had consequences both in the field of predominant ideas, and in that of legislation which aimed to achieve a balance between both principles.

Municipal spaces were affected by this process. In the case of Mexico, the municipalities were in charge of the organization of local and general elections, which is a sign of the importance that they had. Besides, if we consider that tensions at the local level were one of the main causes of Mexican revolution, and that in several Argentina provinces the crisis of the oligarchic regime were accompanied by some intense political conflicts, it takes relevance to analyze the actions of municipal organization during the Porfiriato and the conservative order (1880-1916) in Argentina.

This paper intends to analyze, on the basis of legislation, two problems regarding this broad topic. On one side, the relationships between state or provincial governments and municipal administrations. On the other side, the levels of participation in the municipalities.

Key words: Municipal Spaces - Conservative - Liberalism - Legislation

Entre las décadas de 1870 y 1880, aunque con especificidades propias de cada país, en México y Argentina el compromiso alcanzado entre los grupos gobernantes puso fin a décadas de inestabilidad política y permitió la articulación de alianzas que hicieron posible preservar el poder hasta la segunda década del siglo XX, instaurar un orden estable y acelerar el proceso de organización del estado en una etapa caracterizada por un sostenido crecimiento económico. Las ideas liberales republicanas actuaron como principios legitimadores de tales ordenamientos y, en el caso mexicano, como “mito” unificador debido a que fueron republicanos quienes habían expulsado a los invasores franceses.¹ Sin embargo, en ambos países los grupos gobernantes preservaron el poder y mantuvieron el orden mediante una “maquinaria” que permitía enfrentar con éxito cualquier desafío opositor recurriendo a mecanismos que combinaban la cooptación de la oposición moderada con el aislamiento de la más intransigente a través del ejercicio de diversas formas de manipulación electoral.²

¹ Véase Hale, 1991.

² Acerca de Argentina, véase Ansaldi, 1992: 45-47; y Botana, 1994: 15, 46, 69-78, 94-106, 179-189 y 217.

El surgimiento de una corriente intelectual preocupada por el problema del orden, propuso fórmulas mediadoras entre los principios de orden y libertad, recogiendo la herencia liberal pero cuestionando el liberalismo doctrinario extremo y defendiendo la erección de gobiernos fuertes.³ Esta elaboración teórica, que sirvió para atenuar las tensiones entre el polo del orden y el de la libertad, tuvo implicancias tanto en lo relativo a las ideas predominantes desde las últimas décadas del siglo XIX como en el plano de la legislación que procuraba alcanzar cierto equilibrio entre ambos principios, contribuyendo a la instauración de gobiernos fuertes sin que ello implicara rupturas demasiado pronunciadas con las fuentes de legitimidad del sistema. Aunque esta solución no podía resolver las tensiones resultantes de la distancia existente entre principios de legitimidad y prácticas políticas predominantes, aportó el sustento teórico a regímenes asentados sobre restricciones a la participación electoral.

Los espacios municipales no fueron ajenos a este proceso. Como señala Ternavasio refiriéndose a Argentina, la política local fue “un elemento fundamental dentro del modo en que se instituyó la dominación oligárquica en la formación del estado nacional y provincial”, ya que la dinámica del municipio como institución “se constituye en base a su doble inserción en una sociedad local determinada y en el estado del que es parte”.⁴ En el caso de México, las municipalidades estaban encargadas de organizar las elecciones locales y generales, atributo indicativo de la importancia que revestían.⁵ Asimismo, si se considera que las tensiones locales contribuyeron al desencadenamiento de la revolución mexicana y que en Argentina una intensa conflictividad política local en varias provincias acompañó la crisis del régimen oligárquico,⁶ cobra relevancia analizar el funcionamiento de la organización municipal durante la época del porfiriato mexicano y el orden conservador argentino anterior a la reforma electoral de 1912.

En este trabajo analizaré dos problemas vinculados a esta amplia temática: el grado de autonomía municipal respecto a gobiernos estatales o provinciales; y la participación electoral en el municipio, en un período en que los alcances efectivos del principio de ciudadanía adolecían de limitaciones⁷. Concentraré la atención en la legislación, si bien serán necesarias algunas referencias a las ideas que sustentaban tal normativa y a las prácticas que ilustran sobre su aplicación. Me centraré especialmente en el caso mexicano y utilizaré información correspondiente a Argentina a los efectos de establecer comparaciones. Como la legis-

³ Hale, 1991.

⁴ Ternavasio, 1988: 401.

⁵ Véase Lira González, 1987.

⁶ Sobre Argentina, véase Bonaudo, 2000: 32-38.

⁷ La relevancia de estas dos cuestiones en la política municipal en el caso de Argentina antes de 1912, ha sido destacada por Ternavasio (Ternavasio, 1988: 402-404).

lación municipal era prerrogativa de estados y provincias, seleccioné para Argentina el caso de Córdoba. Para México describiré, a partir de fuentes primarias, la legislación en Puebla, Tabasco, San Luis Potosí e Hidalgo, y, recurriendo a apoyo bibliográfico, similar cuestión en el estado de México y la ciudad de México. Cabe aclarar, asimismo, que aunque el recorte temporal para el caso de México está acotado al período 1876-1910 y para Argentina a 1880-1912, en algunos casos será útil remontarse a etapas anteriores.

El municipio en México

El municipio en Nueva España había sido creado para satisfacer los requerimientos legales de la conquista pues otorgaba apoyo político para actuar en representación del soberano. Tanto en pueblos de indios como de españoles, tempranamente se organizaron cabildos, cuerpos colegiados encargados de administrar justicia y satisfacer necesidades colectivas. Se trataba de municipios con personalidad jurídica plena, autonomía de gobierno y de administración considerables, poderes judiciales y de policía, y bienes e instituciones que aseguraban independencia financiera.⁸

Con el tiempo el poder de los ayuntamientos fue menguando debido a sucesivas medidas centralizadoras de la corona, especialmente con la atribución otorgada a los virreyes de designar alcaldes mayores o corregidores –precursores de prefectos y jefes políticos– con tareas de inspección. Posteriormente, en la etapa colonial tardía, las reformas borbónicas apuntaron, por un lado, a democratizar los cabildos con la creación de nuevos cargos de elección de los vecinos; y por otro, limitaron aun más la autoridad del ayuntamiento al establecer mayores controles y poner fin a la autonomía mediante la transferencia de las principales decisiones –como las relativas a propios y arbitrios– a funcionarios reales.⁹

La Constitución de Cádiz de 1812 y la instrucción para el gobierno político de las provincias dictado por las cortes en 1813 –cuyas disposiciones permanecieron vigentes durante parte del período independiente y luego fueron adoptadas como modelo tanto en el distrito federal como en los estados– acentuaron las dos tendencias que se habían iniciado con las reformas borbónicas, pues se amplió la democratización de los concejos pero se redujo su autonomía financiera y se reforzaron los mecanismos de control político. La constitución establecía que debía contar con ayuntamiento toda población que, por sí o por su comarca, tuviera más de mil habitantes; que alcaldes, regidores y síndicos eran cargos

⁸ Guerra, 1995: 252; Lira González, 1987; Robles Martínez, 1998.

⁹ Guerra, 1995: 253-254.; Lira González, 1987; Robles Martínez, 1998. Los “propios” eran bienes usados por los municipios para obtener rentas, mientras que los “arbitrios” eran diferentes impuestos cobrados por los municipios.

electivos; y que la condición para ocupar tales cargos era ser ciudadano con cinco años de vecindad y residencia. Por otro lado, se sustraía a los alcaldes las atribuciones judiciales, y se acotaban a los aspectos administrativos las funciones del ayuntamiento.¹⁰

Además, se implementaba la figura del jefe político, funcionario intermedio entre el gobernador y las autoridades locales. Este funcionario debía supervisar la ejecución de leyes y ordenamientos del gobierno dentro del municipio, actuar como conducto para las relaciones entre ayuntamientos y gobierno estatal, calificar las elecciones municipales, etc.¹¹ El jefe político o prefecto ejerció tutela sobre la administración local durante todo el siglo XIX. Durante el porfiriato, fue uno de los principales instrumentos de control.¹²

Para la constitución de Cádiz, los municipios ya no eran cuerpos con derechos sino divisiones administrativas realizadas en función del número de población, lo cual implicaba un cambio en su naturaleza más que en su organización. Sin embargo, ese cambio no fue perceptible y los actores locales de muchos ayuntamientos fundados por las disposiciones de Cádiz, interpretaron tales fundaciones como la creación de un cuerpo que canalizaba la representación social más que de un órgano administrativo.¹³ Posteriormente, las constituciones de la época independiente restringieron el número de municipios, pues para las elites políticas ese “exceso de representación” constituía una fuente potencial de inestabilidad.

En la época independiente, diferentes constituciones y reglamentos de tono centralista, y vigencia accidentada, se ocuparon del tema municipal. Las constituciones federales, finalmente victoriosas, dejaron de lado la temática por considerarla propia del régimen interior de los estados. Según Guerra, dar libertad a los estados para fijar su propio régimen municipal permitía a las elites estatales buscar apoyo en los notables locales dándoles el estatuto de cabecera del municipio, lo cual permitía subordinar a los pueblos de indios de su circunscripción.¹⁴

¹⁰ Tales funciones eran ejercer la policía de salubridad, auxiliar al alcalde en cuestiones de seguridad y orden público, administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, recaudar impuestos, ocuparse de escuelas, hospitales, caminos, puentes, cárceles, montes del común, obras públicas, etc., y formar las ordenanzas municipales y presentarlas a las cortes para su aprobación, limitando con esta última disposición la autonomía municipal. Guerra, 1995: 257-260; Lira González, 1987; Robles Martínez, 1998.

¹¹ Guerra, 1988: 261; Robles Martínez, 1998.

¹² Durante el porfiriato, el papel de los jefes políticos, nombrados y destituidos según la voluntad de los gobernadores, era semejante en todos los estados, pues eran quienes garantizaban el mantenimiento del orden y las victorias electorales combinando el recurso a medios de coacción (levas para el ejército, multas, prisión preventiva sin juicio previo) con la utilización de la cooptación para establecer compromisos. Guerra, 1995: 122-124.

¹³ Guerra, 1995: 257-260.

¹⁴ Guerra, 1995: 260-261.

Entre tales constituciones y reglamentos, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, sancionado a principios de la década de 1820, establecía que los ayuntamientos eran electivos y que cada capital provincial debía contar con un jefe político, nombrado por el emperador, con funciones de exigir a los ayuntamientos el cumplimiento de sus obligaciones. La constitución federal de 1824 dejaba libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno interior. La constitución centralista de 1836 regulaba el gobierno local, disponiendo la existencia de ayuntamientos electos “popularmente” en las capitales de departamentos (nueva división política del país), en las poblaciones que ya contaban con ayuntamiento antes de 1808, en los puertos con más de cuatro mil habitantes y en las localidades con más de ocho mil personas, quedando el resto de las poblaciones a cargo de jueces de paz. Establecía también que para ser miembros de ayuntamientos, además de ciudadanía y vecindad, era preciso contar con capital que produjera rentas anuales superiores a quinientos pesos. Fijaba, además, funciones del ayuntamiento, establecía que prefectos y subprefectos eran los superiores jerárquicos de las corporaciones municipales y disponía que las juntas departamentales, junto con el gobernador, eran las encargadas de formar las ordenanzas municipales y tenían facultades para suspender ayuntamientos. En las centralistas Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 desaparecía la elección popular del ayuntamiento, que pasaba a ser un cuerpo ejecutor de decisiones de las asambleas departamentales. En 1847 se restablecía la constitución federal de 1824 y se facultaba a las asambleas departamentales a aprobar planes de arbitrios y presupuestos anuales municipales.¹⁵

La constitución federal de 1857, luego restaurada tras la derrota de Maximiliano en 1867, reconocía que era facultad de los estados disponer su propio régimen municipal, regulando sólo el gobierno interior del Distrito Federal y de los territorios nacionales. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 disponía que el régimen municipal estaba a cargo de alcaldes, designados por los prefectos, delegados del emperador al frente del gobierno de los departamentos; de ayuntamientos, elegidos “popularmente”; y de comisarios municipales. Era atribución del emperador decretar contribuciones municipales de acuerdo a los proyectos de los ayuntamientos.¹⁶

En el congreso constituyente de 1856-1857 se produjo la división de los liberales en torno al gobierno municipal. A partir de ese momento surgieron las polémicas más significativas respecto a las facultades y límites de la autonomía municipal. Mientras un grupo radical planteó que sólo la distribución de la riqueza permitiría a los ciudadanos participar en un gobierno representativo, los moderados limitaron la labor legislativa a aspectos políticos y administrativos. El grupo

¹⁵ Lira González, 1987; Robles Martínez, 1998.

¹⁶ Lira González, 1987; Robles Martínez, 1998.

moderado impuso que el régimen municipal fuera asunto de los estados, pues la constitución federal sólo estableció que cada población debía elegir autoridades municipales y que los ayuntamientos no podían tener bienes raíces. El modelo liberal moderado postulaba la subordinación del ayuntamiento al ejecutivo federal por intermedio de gobernadores y jefes políticos. Los moderados consideraban a la autonomía municipal como un obstáculo para lograr la unidad nacional y una amenaza a la cadena jerárquica de autoridades que, según sus concepciones, mantenía el orden social e impulsaba el progreso.¹⁷

El movimiento de Tuxtepec, rebelión encabezada por Porfirio Díaz contra las autoridades federales en la década de 1870, reinstaló las discusiones entre liberales radicales y moderados en torno a la cuestión municipal. Los radicales secundaron a Díaz y fueron quienes redactaron el programa rebelde, acusando a los liberales moderados, que habían gobernado durante la república restaurada, de haber abolido la libertad municipal. Tuxtepec polarizó a los liberales, pues mientras unos proponían libertad municipal como base del régimen, otros concebían al municipio subordinado a los poderes estatales.¹⁸

Pero desde su primer gobierno, Díaz se alejó progresivamente de Tuxtepec, y no impulsó ninguna reforma legal que garantizara la libertad electoral ni la autonomía municipal. Los municipios siguieron sujetos a la autoridad política como dependientes, convirtiéndose el ayuntamiento en instrumento para garantizar victorias electorales manipuladas. Los moderados, en quienes se asentó finalmente Díaz, mantuvieron el criterio de dejar que cada estado dispusiera su régimen interior, pues así los intereses de las autoridades municipales seguían acordes con los de las estatales y federales. El programa radical quedó limitado a discursos periodísticos, alegatos dirigidos a las autoridades y proyectos de ley, pero tal debilidad no impidió que, entre 1877 y 1879, el problema de la libertad municipal ocupara el centro del debate.¹⁹

En 1877 se integró, dentro de la cámara de diputados de la nación, la “Comisión Especial de la Independencia del Municipio”, que elaboró varios proyectos de leyes. El primero de ellos establecía elecciones “populares” de ayuntamientos, independencia del municipio en la administración de sus fondos, nombramiento de empleados y legislación interna, supervisión de los ayuntamientos por las legislaturas estatales y reglamentación de la ley por cada legislatura. A pesar de la restricción que suponía la supervisión legislativa, el proyecto no prosperó. Otro proyecto, que no llegó a ser debatido, se limitaba a proponer, en un sólo artículo, que el municipio era libre e independiente en su régimen interior. Un tercer proyecto proponía una limitada independencia, consistente en que los ayun-

¹⁷ Salinas Sandoval, 1993.

¹⁸ Salinas Sandoval, 1993.

¹⁹ Salinas Sandoval, 1993.

tamientos recaudaran y administraran fondos y en que los funcionarios municipales actuaran con independencia en elecciones, pero sujetos en todo lo demás a autoridades superiores.²⁰

El grupo gobernante consideraba que otorgar mayor autonomía era corrosivo para la organización del estado. Por ello, la tendencia mayoritaria era adoptar los principios de Tuxtepec sólo en la medida en que no afectaran el orden establecido. El municipio, cuya principal función debía ser la de ejecutar medidas decididas por poderes estatales, se convertía en una instancia coordinada por cada entidad federativa.²¹ Según Guerra, luego de 1857 la lógica liberal actuó entre los grandes principios que pretendían ubicar al municipio como “escuela de democracia” y la preocupación por mantener o incrementar el control sobre ellos, si bien permanecía la diversidad regional que reflejaba compromisos locales que en cada estado las elites liberales pactaban con la sociedad.²²

Hacia 1890, Porfirio Díaz acentuó el recorte de las libertades municipales. Diversas reformas de constituciones estatales apuntaron a reforzar el control sobre los municipios. La supresión de las elecciones de jefes políticos en los estados en que subsistía se orientaba en ese sentido, al igual que un conjunto de disposiciones que anulaban la independencia municipal. La reforma constitucional de 1901 ratificaba que era facultad de los estados establecer su orden interior, mientras que en el Distrito Federal el ayuntamiento perdió en 1903 sus funciones administrativas, sobreviviendo como órgano consultivo del gobierno federal.

A título de síntesis, cabe afirmar que en las argumentaciones predominantes se fue deslindando, a lo largo del siglo XIX, un ámbito “administrativo municipal” de otro “político administrativo” correspondiente a lo distrital, estatal y federal, dejando atrás la antigua concepción del municipio como órgano de representación social local. Sin embargo, ese deslinde no superaba la incongruencia entre instituciones representativas y la acción administrativa conformada según modelos de regímenes autoritarios. La principal función del ayuntamiento ya no era dar participación a los habitantes de los municipios en la dirección de sus intereses sino ejercer la autoridad. El federalismo no afectaba el espacio jerárquico indispensable para la organización interior de los estados, por lo que se acentuaron las tendencias centralizadoras.²³ Asimismo, aunque el marco normativo tendía a garantizar la preponderancia de los grupos gobernantes a escala federal y estatal, éstos aún necesitaban recurrir a prácticas fraudulentas en comicios

²⁰ Salinas Sandoval, 1993.

²¹ Salinas Sandoval, 1993.

²² Guerra, 1988: 261.

²³ Lira González, 1987.

municipales (al igual que en el conjunto del sistema político)²⁴ y en ello había entendimiento entre el gobierno federal y los gobiernos estatales animados por la intención de alcanzar “unanimidad” en todos los poderes.²⁵

Los espacios municipales en diferentes estados mexicanos

A continuación describiré la evolución de la legislación sobre municipios en los estados mexicanos de Puebla, Tabasco, San Luis Potosí, Hidalgo y México y en el Distrito Federal. Consideraré cinco aspectos: condiciones para ser ciudadano, con la finalidad de establecer si había diferencias en los requisitos para participar en elecciones en los municipios y en el resto de los niveles que componían el sistema político; condiciones para elegir y ser electo en las comunas; funciones de los municipios; atribuciones del gobernador y las legislaturas estatales en materia municipal; y facultades de los jefes políticos.

Partiré del reconocimiento de que bajo la figura del municipio había realidades diferentes en cada estado, y ello se debía a la manera en que se habían adaptado mutuamente estructura administrativa y realidades tradicionales. De ello dependía la posibilidad o no de las elites de las cabeceras de ejercer dominio sobre otras poblaciones, o de los habitantes de éstas de alcanzar cierto nivel de autonomía.

Otra consideración previa necesaria es la relativa a los alcances de la ciudadanía en la constitución mexicana, para poder compararla con los niveles de participación electoral en los estados. Al respecto, la única restricción a la ciudadanía vinculada a aspectos censitarios era no tener “modo honesto de vivir”.²⁶

²⁴ Cosío Villegas cita una carta abierta enviada a Porfirio Díaz por integrantes de una lista opositora en las elecciones de ayuntamiento de la ciudad de México en 1884. Los exponentes, que implícitamente hacían responsable al presidente de los sucesos, detallaban los “trucos” empleados para “falsear” los comicios: padrones electorales deliberadamente incompletos; ocupación de casillas electorales desde el día anterior por gendarmes, incluso uniformados; etc. Afirma Cosío Villegas que el gobierno no definía ni demarcaba con claridad las secciones electorales, lo que permitía “inventar” cuantos electores se precisaran para obtener una mayoría contundente (Cosío Villegas, 1955-1972).

²⁵ Cosío Villegas cita opiniones de gobernantes, quienes en 1886 sostenían que “el país debe sentirse satisfecho de que en el parlamento hayan sido desterradas las enojosas cuestiones políticas”. (Cosío Villegas, 1955-1972).

²⁶ Véase Castillo Velazco, 1871.

La legislación municipal en Puebla

El estado de Puebla, en el centro de México, tenía gran proporción de población indígena, por lo que estuvo permanentemente presente la preocupación de las elites por filtrar decisiones mediante mecanismos de elección indirecta. En la constitución de 1861 se consideraba ciudadanos del estado a los poblados nativos y a todo mexicano mayor de edad que adquiriera vecindad. Todos los ciudadanos tenían derecho a votar y ser votados en cargos electivos, y eran sus obligaciones inscribirse en el padrón municipal, contribuir con los gastos públicos, desempeñar cargos en que fueran electos, etc. Los motivos de suspensión de la ciudadanía eran, entre otros, la comisión de delitos y quiebras fraudulentas y a partir de 1870, no saber leer ni escribir.²⁷

La carta magna también establecía que las municipalidades tenían ayuntamiento electivo por voto directo, y que las poblaciones menores contaban con juntas municipales, designadas del mismo modo. Para ser miembro del ayuntamiento bastaba ser ciudadano y tener un año de residencia en la localidad, pero eran excluidos los empleados públicos, los ministros de cultos y sus tesoreros. Entre otras era atribución del ayuntamiento recaudar impuestos, previa autorización del congreso. Los jefes políticos presidían la corporación municipal en las cabeceras de los distritos en que se dividía el estado, y tenían amplias facultades. Aunque se trataba de cargos electivos, el ejecutivo del estado podía suspender a jefes políticos y miembros de los ayuntamientos.²⁸

La constitución de 1880 no innovaba respecto a las condiciones para ser ciudadano, ni acerca de los derechos y obligaciones que éstos tenían, y disponía que la vecindad se adquiría tras un año de residencia. Cada cabecera de municipalidad debía contar con ayuntamiento mientras que en otras poblaciones que integraban las municipalidades se establecían juntas auxiliares. Los ayuntamientos eran designados en elección indirecta por todos los ciudadanos del municipio, pero las juntas auxiliares eran nombradas por los ayuntamientos, lo cual permitía garantizar el predominio de las elites blancas de las cabeceras. Eran funciones y atribuciones del ayuntamiento acordar la realización de obras públicas proponiendo –pero no decidiendo– arbitrios o fondos para ello; sugerir al congreso impuestos para cubrir gastos; remitir anualmente, para su revisión y aprobación, los presupuestos al gobernador; cuidar la salubridad pública, el orden y buenas

²⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Espedida [sic] y sancionada por el Congreso Constituyente del día 14 de septiembre de 1861. Protestada y publicada el 18 del mismo, Puebla, Imprenta del Superior Gobierno, 1861.

²⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Espedida [sic] y sancionada por el Congreso Constituyente del día 14 de septiembre de 1861. Protestada y publicada el 18 del mismo, Puebla, Imprenta del Superior Gobierno, 1861.

costumbres, formando reglamentos y pudiendo sancionar penas de multa o arresto; recurrir al gobernador si los jefes políticos no cumplían o suspendían injustificadamente la aplicación de acuerdos y reglamentos; nombrar jueces de paz; etc. Asimismo, los presidentes de ayuntamientos debían hacer cumplir las leyes federales y estatales, sin perjuicio de que el jefe político hiciera uso directamente de esa facultad cuando lo estimara conveniente. Era facultad de la legislatura del estado decretar impuestos municipales propuestos por los ayuntamientos. Los jefes políticos, al frente del gobierno de los distritos, eran ahora designados por el gobernador y eran sus atribuciones, entre otras, suspender acuerdos y reglamentos de los ayuntamientos que fueran contrarios a las leyes, y cuidar de la “buena inversión” de fondos municipales.²⁹

La constitución de 1894 mantenía anteriores disposiciones respecto a ciudadanía, vecindad y condiciones para participar en política municipal, pero se introducían elementos de calificación del voto, pues entre las causas de suspensión de derechos ciudadanos se añadía el hecho de carecer temporalmente de ocupación o trabajo lícito que proporcionara medios para la subsistencia. Los miembros del ayuntamiento eran aún funcionarios electivos, y preservaban el atributo de proponer impuestos al congreso y remitir presupuestos al gobernador; expedir reglamentos, imponer multas y penas de arresto; recurrir al gobernador si el jefe político incumplía acuerdos o reglamentos; acordar obras públicas; etc. El parlamento estatal retenía la facultad de decretar impuestos municipales a propuesta de los ayuntamientos. Entre las atribuciones reconocidas a los gobernadores se encontraba la de suspender a miembros de los ayuntamientos por faltas en el desempeño de sus cargos. Asimismo, se mantenía la figura del jefe político, aunque quedaba sujeta a una futura ley la delimitación de sus deberes y atribuciones.³⁰

La ley orgánica de 1894 reforzaba la centralización al ocuparse de los jefes políticos, nombrados y removidos libremente por el gobernador. Según esta ley, los jefes políticos podían imponer multas o arresto a presidentes de ayuntamientos por incumplimiento de obligaciones; dar órdenes e instrucciones a presidentes municipales y dirigirles “en el cumplimiento de sus deberes”; suspender acuerdos de corporaciones municipales contrarios a las leyes; cuidar la “buena inversión” de fondos municipales; etc. En otra sección, la ley reglamentaba detalladamente la manera en que cada ayuntamiento debía proponer impuestos al congreso legislativo. Además, se disponía que los municipios podían celebrar contratos para servicios, sujetos a la aprobación del gobernador, quien debía ser

²⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Reformada conforme a los decretos expedidos por el Congreso Constitucional del mismo Estado en 5 de Julio de 1880 y en 30 de septiembre de 1883, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1883.

³⁰ Constitución política del estado libre y soberano de Puebla, 1894.

informado por el jefe político sobre su conveniencia. Algunos nombramientos de empleados y funcionarios municipales también quedaban supeditados al acuerdo del gobernador.³¹

Aunque se aprecian más continuidades que rupturas en la evolución de la normativa municipal poblana, se produjo un significativo corte entre las constituciones de 1861 y 1880 en la forma de designación de jefes políticos que, a diferencia de la mayoría de los estados, hasta ese momento eran, al menos en la letra de la ley, funcionarios electivos. Esa transición tuvo sus críticos. En 1879, León Guzmán publicaba un estudio en donde atacaba el proyecto de reforma, afirmando que infringía el principio de división de poderes pues los jefes políticos ahora se convertían en “la mano activa” de los gobernadores pero sus atribuciones no eran sólo las correspondientes al poder ejecutivo, ya que podían obligar a los ayuntamientos a suspender acuerdos, ejerciendo un arbitraje inefable en los municipios.³²

La legislación municipal en Tabasco

En este estado del sur del país, la constitución de 1850 establecía que eran ciudadanos los tabasqueños mayores de veinte años, los mexicanos vecinos del estado y los extranjeros con carta de ciudadanía. Era derecho de los ciudadanos votar en elecciones y las causas de pérdida de la ciudadanía eran las mismas que regían en el orden nacional. Era facultad del parlamento estadual aprobar ordenanzas de impuestos municipales propuestas por los ayuntamientos. Eran atribuciones de los gobernadores nombrar jefes políticos de los departamentos, en que se dividía el territorio del estado, a propuesta de ternas elevadas por los ayuntamientos. Se disponía la existencia de ayuntamientos en las cabeceras departamentales. En el resto de las localidades, según su tamaño, se establecía la presencia de alcaldes o jueces de paz. Las atribuciones de ayuntamientos y jefes políticos debían ser fijados por una ley posterior.³³

La legislación reglamentaria dispuso que los ayuntamientos fueran designados por elección directa y “a viva voz”.³⁴ Se establecían, con excesivo detalle,

³¹ Ley Orgánica de los títulos III y IV del libro III de la Constitución del Estado de Puebla, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, 1894.

³² “Algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del Estado”, por León Guzmán, Puebla, Osorio Imp., 1879.

³³ Constitución política para el gobierno y administración del estado, en Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850, San Juan Bautista, Tabasco, 1901.

³⁴ Ley constitucional para elecciones de gobernador y vicegobernador, diputados al congreso del estado, y ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz, en Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850, San Juan Bautista, Tabasco, 1901.

funciones del ayuntamiento,³⁵ el cual debía actuar con sujeción al jefe político y sólo por intermedio de este funcionario podía dirigirse al gobernador, con la única excepción de que el motivo de la comunicación fuera la elevación de quejas contra tal funcionario. A los efectos de su aprobación, los ayuntamientos debían remitir al gobierno del estado las cuentas documentadas de propios y arbitrios y de la inversión dada a éstos. La designación y remoción de funcionarios municipales también debía contar con acuerdo del gobernador. Otras iniciativas del ayuntamiento, como el arriendo de propios y arbitrios, debían ser autorizadas por el jefe político, facultado para entender en cualquier diferencia suscitada con los contratistas. El jefe político también resolvía la conveniencia de que el municipio entablara litigios judiciales y el nombramiento de apoderados. La legislación se ocupaba detalladamente de las sesiones de los ayuntamientos, disponiendo hasta sus horarios, al igual que de la acción de los municipios en materia de salubridad, diversiones públicas, mercados y abastos públicos, etc.³⁶

También se establecía que los ciudadanos que se consideraran agraviados por los alcaldes podían recurrir a los jefes políticos y que el gobernador estaba facultado para suspender a ayuntamientos, alcaldes o jueces de paz por un plazo no mayor de tres meses, aunque debía dar cuenta para su aprobación al congreso o, en períodos de receso legislativo, a una diputación permanente que continuaba sesionando. Los gastos extraordinarios del ayuntamiento debían ser autorizados por el gobernador, previo informe del jefe político. Eran atribuciones de este funcionario custodiar que los ayuntamientos cumplieran sus obligaciones y no se excedieran en sus facultades; ejercer vigilancia en la inversión de los fondos de propios y arbitrios; y ser los conductos ordinarios de comunicación entre el gobernador y las autoridades subalternas de los departamentos, incluidos los ayuntamientos.³⁷

En 1883 se dictó una ley electoral que establecía los requisitos de ser ciudadano y vecino, además de saber leer y escribir, para poder desempeñar cargos electivos en los ayuntamientos.³⁸

³⁵ Tales funciones eran limpieza, cementerios, calidad de los alimentos y bebidas, calidad de las drogas, animales sueltos, disección de pantanos, cárceles, hospitales y beneficencia, cuidado de calles, paseos y alumbrado, celebración de contratos para diversiones con la anuencia del jefe político y/o sus funcionarios subalternos, escuelas de primeras letras, pesas y medidas, etc..

³⁶ Ley constitucional para el gobierno de los pueblos del estado, en *Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850*, San Juan Bautista, Tabasco, 1901; Decreto del 18 de enero de 1851. Ordenanzas municipales, en *Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850*, San Juan Bautista, Tabasco, 1901.

³⁷ Ley Constitucional para el gobierno de los pueblos del estado, en *Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850*, San Juan Bautista, Tabasco, 1901.

³⁸ Ley Orgánica Electoral de Ayuntamientos, Magistrados y Fiscal del Tribunal Supremo de

En la constitución de 1890, la residencia era la única condición para ser considerado vecino del estado. Los requisitos para ser ciudadano, al igual que los derechos y obligaciones de éstos, no diferían de lo mencionado respecto a Puebla, pero entre las causas de suspensión de la ciudadanía se añadía la de ser “vago o mal entretenido”, ebrio o “tahúr consuetudinario”. Las municipalidades debían contar con ayuntamientos designados “popularmente” en elección indirecta, y en las poblaciones que no fueran cabecera de municipalidad debían funcionar juntas municipales. Eran facultades del parlamento crear y suprimir empleos públicos municipales; convocar elecciones de ayuntamientos y decidir sobre su legalidad; aprobar impuestos municipales; ejercer inspección de la hacienda municipal. Se establecía, además, que cada municipalidad contaba con un jefe político nombrado por el poder ejecutivo, con atribuciones que debían ser fijadas por una ley posterior. Para las poblaciones que no fueran cabecera de municipalidad y en las vecindades rurales se establecía la presencia de un comisario de policía, también nominado por el gobernador.³⁹

Una ley posterior reglamentaba los ingresos y egresos municipales. Se establecía que era obligación de todo habitante del estado contribuir a la formación de la renta municipal; se enumeraban impuestos municipales fijando montos a pagar en cada rubro; se establecían procedimientos por los cuales los ayuntamientos debían remitir, siguiendo un orden muy detallado, proyectos de presupuestos de ingresos y egresos al gobierno, que tenía atribuciones para hacer las modificaciones que considerara convenientes; y se disponía que los tesoreros municipales, a cargo de la recaudación, administración y custodia de las rentas municipales, eran nombrados por el poder ejecutivo del estado.⁴⁰

Legislación municipal en San Luis Potosí

Según la Constitución de 1861, la vecindad en San Luis Potosí, ubicado en el centro norte mexicano, se obtenía con dos años de residencia o la manifestación del deseo de radicarse en el estado. Las condiciones para ser ciudadano eran similares a las de Puebla y Tabasco, pero se agregaba el requisito de tener “modo honesto de vivir”, constituyendo causa de suspensión de los derechos ciudadanos el hecho de ser “vago o tahúr habitual”. La ciudadanía daba derecho a votar y ser votado, aunque para esto último era preciso reunir las condicio-

Justicia y de Diputados al Congreso del Estado, decretado en 13 de diciembre de 1883 y promulgada en 22 del mismo mes y año.

³⁹ Constitución política del Estado de Tabasco. Decretada en 30 de junio de 1890 y promulgada en 1° de agosto del mismo año, San Juan Bautista, Tabasco, Tipografía del Gobierno, 1890.

⁴⁰ Ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 45 de la Constitución Política del estado, que fija las bases para los ingresos y egresos del erario público de los municipios, Tipografía del Gobierno.

nes que la ley fijara. Se establecía la existencia de ayuntamientos en las cabeceras de partido, división administrativa del estado, y en municipalidades con más de tres mil habitantes. En el resto de las municipalidades debía actuar un comisario y un síndico procurador. La elección de ayuntamientos, comisarios y síndicos, quienes no debían “mezclarse en lo político ni en lo judicial”, sería “popular”, y para ser miembro del ayuntamiento bastaba con ser ciudadano y vecino. En el capítulo dedicado a enunciar facultades del congreso no hay referencias al ayuntamiento, pero era atribución del gobernador la de designar jefes políticos de las cabeceras de los partidos.⁴¹

Una ley reglamentaria posterior disponía que los jefes políticos eran el conducto entre el gobierno y demás autoridades de los partidos, y que bajo sus órdenes quedaba toda fuerza armada de los municipios. Eran sus atribuciones las de convocar a sesiones extraordinarias a los ayuntamientos; pedir informes a éstos sobre cualquier ramo de la administración municipal, etc. En 1872, otra ley reglamentaria establecía que el ayuntamiento tenía facultades para proponer al gobierno planes de arbitrios para gastos; desempeñar funciones electorales; nombrar y remover libremente secretario y empleados; acordar contratos en los ramos bajo su inspección; vigilar las juntas de instrucción primaria, dando cuenta al gobierno por vía de los jefes políticos; ordenar obras públicas, fiscalizar obras privadas; ocuparse de beneficencia, consumo de la población en momentos de escasez, conservación de bosques, vertientes, caminos y demás bienes de uso común, equidad en reparto de aguas, etc. En cuestiones judiciales, se establecía que los municipios no tenían otras prerrogativas que las que el Código Civil concedía a los particulares. También se establecía que los gobernadores podían imponer multas a los ayuntamientos y que el gobierno, dando cuenta al congreso, podía declarar disuelto cualquier ayuntamiento que se pusiera en estado de rebelión contra las instituciones.⁴²

En 1898, el ayuntamiento de San Luis Potosí dictaba un reglamento interior en que establecía que la función del ayuntamiento era la policía municipal, fijaba las condiciones que debían reunir el secretario del municipio y sus empleados, y disponía el funcionamiento de diversas comisiones permanentes. Se reglamentaba, además, el funcionamiento de las sesiones del ayuntamiento en lo relativo a periodicidad, duración, tratamiento de propuestas, sesiones extraordinarias, etc.⁴³

⁴¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, decretada el 13 de julio y sancionada el 27 de julio. San Luis Potosí, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, 1901.

⁴² Ley Orgánica Reglamentaria de la Sección IX del Título Segundo de la Constitución del Estado sobre Jefes Políticos, San Luis Potosí, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, 1902; Ley Orgánica Reglamentaria de la Sección X del Título II de la Constitución del Estado, San Luis Potosí, Tipografía del Gobierno, 1872.

⁴³ Reglamento Interior del Ayuntamiento de San Luis Potosí, 1898.

La legislación en Hidalgo

El caso de Hidalgo, ubicado en el centro del país, es significativo porque la constitución de 1870 establecía la existencia del poder municipal como cuarto poder del estado, y disponía que cada municipio debía constituirse como una pequeña república con poderes ejecutivo, legislativo y judicial, depositados los dos últimos en una asamblea. Según la constitución de 1870, eran ciudadanos los nativos del estado y los mexicanos con un año de residencia, lo cual daba derecho a votar y ser votado, aunque esto último si se reunían las cualidades que una ley posterior debía establecer. En cuanto a la administración interior, cada distrito debía contar con un jefe político. Respecto al denominado Poder Municipal, la constitución establecía que la administración municipal estaba a cargo de asambleas municipales y de un presidente, todos ellos electivos. Se disponía la presencia de asambleas en las cabeceras de distrito y en las poblaciones que con su comarca superaran los tres mil habitantes. Para ser miembro de las asambleas era preciso leer y escribir. Eran facultades de las asambleas formar anualmente presupuestos e impuestos; decretar la realización de obras y los fondos para ejecutarlas; decretar y expedir reglamentos; nombrar y remover empleados y dictar su reglamento interior.⁴⁴

En la ley reglamentaria, sancionada en 1879, se establecía que los jefes políticos eran designados por el gobernador, y que eran los órganos de comunicación entre gobierno y ayuntamientos, los cuales debían informar a los jefes políticos acerca de todos los puntos que este requiriera. Muchas decisiones del jefe político requerían acuerdo de un consejo, constituido en cada cabecera de distrito e integrado por el jefe político, el juez letrado de primera instancia, el administrador de Rentas, el presidente del ayuntamiento de la localidad cabecera y el síndico de ese mismo cuerpo. Si el negocio tratado involucraba a otra municipalidad, el presidente y síndico de ésta reemplazaban a los de la cabecera. Algunas de tales decisiones guardaban relación con las funciones de representar al gobierno suspendiendo la ejecución de acuerdos cuando algún ayuntamiento tendiera a hacer ineficaces sus órdenes; cuidar que las autoridades municipales cumplieran sus deberes y pedirles informes sobre cualquier rama de la administración; declarar disuelto cualquier ayuntamiento por rebelión contra las instituciones; conceder licencias y admitir o desechar renunciaciones de funcionarios municipales; suspender a miembros del ayuntamiento; revisar bandos municipales antes de ser publicados; informar sobre el presupuesto que cada ayuntamiento debía enviar al gobierno para su aprobación; revisar los cortes de caja del ayuntamiento; aprobar o modificar sus reglamentos; vigilar la inversión de los fondos municipales; intervenir en contrataciones realizadas por los municipios hasta ciertos mon-

⁴⁴ Constitución Política del Estado de Hidalgo, en Castillo Velasco, 1871.

tos e informar al gobernador cuando éstos fueran superiores; resolver dudas en contratos entre municipios y contratistas; conceder o negar licencia para litigar a ayuntamientos y municipios; aprobar o reprobar nombramientos de apoderados para litigar que hiciera el ayuntamiento. Respecto a policía y salubridad pública, las funciones del jefe político invadían muchas áreas propias de los municipios. Eran tales funciones la conservación de bosques, vertientes y caminos; revisión de licencias otorgadas por los ayuntamientos para talar bosques; elevación al gobierno de propuestas de arbitrios para apertura de caminos; dictado de reglas sobre edificación; suspensión de la construcción de obras, por ejemplo fábricas, perjudiciales para la salubridad pública. En lo relativo a hacienda pública sucedía algo similar, pues eran atribuciones del jefe político, entre otras, supervisar la recaudación municipal, visitar tesorerías municipales, vigilar excesos de recaudadores; etc.⁴⁵

Puede apreciarse que, más allá de la proclamación del poder municipal en 1870, con la ley de 1879 se establecían muchas semejanzas con la normativa de otros estados en cuanto a la injerencia del gobierno del estado sobre la vida municipal.

La problemática municipal en el estado de México

En el estado de México había municipalidades y municipios, este último un rango menor definido por capacidad tributaria, extensión y riqueza territorial, número de habitantes, etc. Ambas instituciones estaban facultadas para elegir ayuntamiento. Los antecedentes sobre legislación municipal se remontaban a 1824, cuando la Ley Orgánica Provisional, vigente hasta la sanción de la constitución estatal de 1827, subordinó los gobiernos locales a prefectos y subprefectos, rigiéndose en todo lo demás por las disposiciones de Cádiz.⁴⁶

En 1825, muchas poblaciones perdieron su representación política al disponerse que sólo contarán con ayuntamiento las localidades con más de cuatro mil habitantes. Ese mismo año, además, se acotó la participación electoral, tanto para sufragar como para ser electo, a quienes tuvieran respaldo económico suficiente, supieran leer y escribir, no fueran jornaleros ni eclesiásticos, ni integrarían la milicia permanente. Era condición para poder participar poseer finca o ramo de industria suficiente para la manutención. Por otro lado, los municipios cumplían funciones administrativas y de justicia menor. La constitución de 1827 ratificó la subordinación a prefectos y subprefectos y la limitación de derechos ciudadanos, radicando la principal restricción en el respaldo económico, pues

⁴⁵ Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, Pachuca, Imprenta del Estado, 1879.

⁴⁶ Salinas Sandoval, 1993.

para ser vecino era preciso tener propiedad raíz o en su defecto industria, arte o profesión, lo cual no incluía a jornaleros ni sirvientes domésticos.⁴⁷

En 1840, la Junta Departamental de México decretó las “Ordenanzas municipales” con base en la constitución centralista de 1836, legislando puntualmente, por primera vez, funciones y obligaciones de los ayuntamientos, que debían ser controlados por subprefectos. Se determinaba con precisión la actuación de cada ayuntamiento, sin dejar ningún margen de decisión a éstos. En 1847 se eliminó la obligación de tener una renta anual para ser ciudadano o miembro del ayuntamiento, pero perduró la de contar con capital, finca o industria, lo cual excluía a los jornaleros. Además, permanecían restricciones para ocupar cargos y se mantenían disposiciones centralistas sobre funciones y obligaciones del cuerpo municipal. En tres casos de poblaciones analizadas por Salinas Sandoval en este estado, el porcentaje de personas mayores de sexo masculino que podían ser autoridades oscilaba entre el cuatro y el once por ciento de la población, mientras que estaba en condiciones de sufragar poco más de la quinta parte.⁴⁸

En 1853 se eliminó a la mayoría de los ayuntamientos, y se puso en su lugar a jueces de paz o comisarios designados por los prefectos, pero en 1855 una ley los restableció. Luego de 1857 se suprimió definitivamente la obligación de tener renta para ser ciudadano o autoridad del ayuntamiento, pero persistió la concepción de que las personas aptas para participar eran las económicamente productivas, por lo que los ciudadanos debían tener “modo honesto de vivir”.⁴⁹

Las constituciones estatales de 1861 y 1870 respondían a la constitución federal de 1857. La primera de ellas establecía que era ciudadano quien trabajaba, leía, escribía y no tenía deudas, excluyendo a los quebrados fraudulentos, “vagos”, “mal entretenidos” y “tahúres de profesión”. Para ser autoridad, las restricciones eran mayores, pues eran excluidos los jornaleros, permaneciendo estos requisitos hasta fines del siglo XIX. Según Salinas Sandoval, aunque ahora podía participar toda la “gente productiva”, incluso los jornaleros, sólo una minoría podía ser elegida, y en muchas poblaciones esa minoría estaba constituida por personas con intereses diferentes a los del conjunto de los habitantes. Por otro lado, las elecciones de ayuntamientos continuaron siendo indirectas hasta 1875, a pesar de que desde 1870 los gobernadores eran designados en elección directa.⁵⁰

A partir de la constitución de 1861 se incrementó la injerencia del ejecutivo estatal sobre los ayuntamientos con la creación del cargo de jefe político que

⁴⁷ Salinas Sandoval, 1993.

⁴⁸ Salinas Sandoval, 1993.

⁴⁹ Salinas Sandoval, 1993.

⁵⁰ Salinas Sandoval, 1993.

ocupó el antiguo lugar de los prefectos pero con mayores atribuciones en finanzas municipales y organización del gobierno municipal. En 1868 se reglamentaban las atribuciones de estos funcionarios, estableciendo que estaban facultados, por ejemplo, para representar al gobierno del estado en la disolución de ayuntamientos; pedir informes sobre cualquier ramo de la administración a las autoridades municipales; “excitar” a éstas a cumplir con sus deberes; aprobar presupuestos de ingresos y egresos municipales; formar el expediente para que los ayuntamientos pudieran litigar.⁵¹

La constitución de 1870 eliminaba la condición de saber leer y escribir, aunque no permitía ser ciudadanos a “vagos y mal entretenidos”, “tahúres de profesión” y “ebrios consuetudinarios”. Este ordenamiento no se ocupaba del régimen municipal, dando por supuesta la vigencia de las disposiciones de la constitución anterior, aunque estipulaba que era facultad del congreso establecer o suprimir ayuntamientos, y que la vecindad, obtenida con seis meses de residencia, permitía desempeñar cargos municipales aún sin ser ciudadanos, si bien los extranjeros no podían presidir municipios.⁵²

El Ayuntamiento de la ciudad de México

Como señala Rodríguez Kuri, el ejecutivo federal logró controlar el ayuntamiento de la ciudad de México y convertirlo en una entidad disciplinada hasta que la ley municipal de 1903 lo transformó en un órgano consultivo despojándolo de las funciones de “policía urbana” que habían sido su razón de ser durante el siglo XIX.⁵³ Tras la independencia el ayuntamiento capitalino mantuvo dos características de la época colonial: la capacidad protagónica de la corporación potenciada por su conformación por vía electoral, lo cual permitía trascender el mero papel de órgano administrativo; y un modelo de control sobre las autoridades locales que se hacía efectivo con la presencia del jefe político, antecedente de la figura del gobernador (no electivo, a diferencia de los gobernadores de los estados), principal interlocutor del ayuntamiento de la ciudad de México durante todo el siglo XIX. Asimismo, dos dificultades básicas para mantener y expandir las atribuciones del gobierno municipal derivaban, en el caso del ayuntamiento

⁵¹ Salinas Sandoval, 1993

⁵² Constitución Política del Estado de México, en Castillo Velazco, 1871.

⁵³ Rodríguez Kuri demuestra que quienes defendían el mantenimiento de las funciones del municipio argumentaban que la esfera municipal era distinta de la esfera de la administración pública. Como podrá apreciarse posteriormente, había en ello cierto paralelo con el caso argentino, donde era predominante la concepción de que existía una separación entre la naturaleza administrativa del gobierno municipal y la política de los gobiernos provincial y nacional (Rodríguez Kuri, 1996: 13-15).

de México, de tratarse de la ciudad donde residían los poderes nacionales y de carecer de una constitución equiparable a las de los estados.⁵⁴

En 1824 se creó el Distrito Federal y se puso el municipio bajo el gobierno general, rigiéndose por las disposiciones de Cádiz de 1813 hasta tanto se dictara la legislación pertinente. Desde 1836 se definieron funciones del gobernador en lo relativo al control político de las instituciones de la ciudad. Tales funciones eran, entre otras, cuidar la conservación del orden público; disponer de las fuerzas armadas; nombrar prefectos y otros funcionarios. Poco después, las ordenanzas centralistas de 1840 proporcionaron el marco legal para el funcionamiento del ayuntamiento de México, atravesando gobiernos de diferente signo político, hasta que la plena “federalización” de la ciudad en 1903 supuso la absorción de facultades por la autoridad política nacional. Las ordenanzas de 1840 instituyeron mecanismos de control político a la vez que garantizaron cierta autonomía para el desempeño de tareas político administrativas. Tales ordenanzas reconocían a la corporación la responsabilidad en asuntos fundamentales del gobierno de la ciudad, pero establecían la subordinación del ayuntamiento al gobernador, a quien quedaba supeditada la aprobación de todas las decisiones. Con el tiempo fueron aumentando los ramos administrativos vinculados con el gobierno de la ciudad, pero estos se redistribuyeron entre el ayuntamiento y la gobernación, en un creciente proceso de transferencia de funciones hacia ésta última. En 1850, con las leyes referidas a reclamos contra las providencias de los ayuntamientos se proveyó de un orden jerárquico claro, de carácter centralista, aunque ese régimen había sido abolido. Por otro lado, gobernadores y prefectos tenían facultades para suspender regidores si consideraban irregular su nombramiento. Respecto a los niveles de participación electoral, en 1862 se estableció que las autoridades municipales serían designadas en elecciones indirectas, en las cuales podían votar todos los hombres nacidos en territorio mexicano o hijos de padres mexicanos que tuviesen “modo honesto de vivir”. Durante todo el período en estudio no hubo exclusiones jurídicas masivas de ciudadanos ni por motivos censitarios ni de alfabetización.⁵⁵

La reforma electoral de 1903 estipuló que el ayuntamiento del distrito federal, aunque era aún un cuerpo electivo, sólo conservaba funciones consultivas y derechos de vigilancia, iniciativa y veto, transfiriendo al gobierno federal todo lo relativo a la administración de la ciudad. Además, cesaba la personalidad jurídica del ayuntamiento, y el gobierno federal se hacía cargo de todos los bienes, derechos y acciones de los municipios, así como de sus gastos. Las rentas públicas municipales se convertían en ingresos de la federación y todos los servicios públicos quedaban bajo jurisdicción federal. La ley establecía que las trece

⁵⁴ Rodríguez Kuri, 1996: 18-21.

⁵⁵ Lira González, 1987; Rodríguez Kuri, 1996: 21-32 y 52.

municipalidades del distrito federal debían regirse por leyes del congreso de la unión y por reglamentos expedidos por el poder ejecutivo. Al frente de cada cabecera de municipalidad se establecía un prefecto, cuya designación y remoción eran atributos exclusivos del presidente de la nación. En las poblaciones que no eran cabeceras se disponía la presencia de comisarios.⁵⁶

La municipalidad de México perdió su capacidad de “cobrar impuestos, poseer inmuebles, administrar servicios públicos, contraer obligaciones, etc.”, aunque el ayuntamiento mantuvo su carácter de órgano electivo. Se trataba de la culminación de un proceso iniciado, durante el porfiriato, a través de diferentes leyes y disposiciones que fueron quitando funciones al ayuntamiento y habían permitido al gobierno federal avanzar cada vez más en el control municipal.⁵⁷

Algunas reflexiones comparativas con el caso argentino. A modo de ensayo

A continuación trazaré una breve síntesis acerca de los espacios municipales en Argentina y en la provincia de Córdoba, para luego proceder a reflexionar acerca de algunos aspectos susceptibles de comparación con el caso mexicano, si bien se trata de un primer ensayo de explicación que requiere de nuevas comprobaciones.

Cabe señalar, en primer lugar, que durante el siglo XIX los espacios municipales en Argentina fueron definiendo sus límites, diferenciándose de los provinciales. Al mismo tiempo, se fueron integrando de manera funcional y subordinada en el régimen político en construcción.⁵⁸ Aunque ello no implicaba necesariamente ausencia de conflictos entre municipios y otras instancias de poder, predominaron las relaciones de colaboración.

La segunda mitad del siglo XIX fue escenario de la polémica entre dos concepciones en torno al problema de la participación electoral en los municipios, defendidas respectivamente por Alberdi y Sarmiento. Alberdi, quien partía de la distinción entre ciudadanía y vecindad, consideraba al municipio como ámbito administrativo y no político, por lo cual sólo tenían derecho a participar en sus decisiones quienes aportaban a su sostén económico, excluyendo de ese

⁵⁶ Asimismo, el ayuntamiento quedaba bajo inspección federal en lo relativo a sus funciones electorales. Rodríguez Kuri, 1996: 72-73; Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación, Ley de organización política y municipal del Distrito Federal, 1903, 26 de mayo.

⁵⁷ Un momento decisivo tuvo lugar en 1896, cuando el ayuntamiento perdió los ingresos procedentes del cobro de portazgos y el control sobre el sistema educativo, y tuvo su última intervención relevante en asuntos relativos al alumbrado público. Respecto a la hacienda municipal, desde la segunda mitad del siglo XIX la definición de arbitrios y otros impuestos dejó de ser una atribución de la corporación municipal (Rodríguez Kuri, 1996: 115).

⁵⁸ Ternavasio, 1989-1990: 292.

modo a parte de la población. Aunque luego modificó su posición, Sarmiento sostenía, en cambio, que el municipio era un ámbito político, lo cual implicaba la vigencia del concepto de ciudadano y la defensa del sufragio universal.⁵⁹ La concepción alberdiana fue predominante durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, no sólo en la legislación vigente sino también en las argumentaciones sostenidas por la mayoría de los actores con acceso a niveles de poder o con posibilidades de influir sobre la opinión pública.

En Córdoba, la constitución provincial establecía que los vecinos de las comunas designaban a sus autoridades. Ello contrastaba con la situación de la vecina provincia de Santa Fe, en donde desde fines del siglo XIX, aunque los concejos deliberantes eran elegidos por los vecinos, los intendentes eran nombrados por el gobernador.⁶⁰ Una limitación a la autonomía municipal en el caso de Córdoba, radicaba en que la designación de autoridades de control de los comicios era atributo de la legislatura –también encargada de aprobar las elecciones–, y en períodos de receso legislativo era facultad del ejecutivo, lo que otorgaba considerable margen de incidencia sobre la política municipal al gobierno provincial, el cual, además, podía declarar en acefalía a los municipios. Fuera de esa restricción, no había otras disposiciones legales que acotaran la autonomía municipal.⁶¹

En cuanto a los niveles de participación electoral, la constitución provincial sólo permitía sufragar en la comuna a los contribuyentes. La ley orgánica municipal acotaba aun más ese derecho a quienes pagaban patentes a la industria o el comercio, contribución directa sobre propiedades urbanas, o bien desempeñaban profesiones liberales. Todo ello distinguía a Córdoba de otras provincias con legislaciones que permitían mayor participación en comicios, pues sólo Salta tenía una normativa similar. En cambio, en Entre Ríos y Corrientes cualquier impuesto directo daba derecho al voto, mientras que en San Juan se hablaba de “contribuyentes a la renta municipal”, pero en todos los casos había calificación del elector. La concepción “administrativista” de la política municipal justificaba también la participación de extranjeros contribuyentes, aunque no fueran ciudadanos.⁶²

Luego de la sanción, en 1912, de la ley Sáenz Peña, se modificó la constitución provincial para adaptarla al nuevo marco legal, pero la reformada carta magna aun exigía ser contribuyente para sufragar en los municipios. La ley orgá-

⁵⁹ Ternavasio, 1989-1990: 284-288.

⁶⁰ Bonaudo, Cragnolino, y Sonzogni, 1989-1990: 252.

⁶¹ Leyes de la Provincia de Córdoba, Ley Orgánica Municipal, 1908.

⁶² Leyes de la Provincia de Córdoba, Ley Orgánica Municipal, 1908; Diario Los Principios, 1914, 28 de agosto. Debido a las restricciones legales al sufragio, en la ciudad de Córdoba, que según el censo de 1906 tenía 95.000 habitantes, en 1910 había, según el periódico “El Comercio”, sólo 14.000 personas habilitadas para sufragar. Diario El Comercio, 1910, 9 de agosto.

nica municipal, sancionada en 1914, no sólo mantuvo el requisito de abonar impuestos que la constitución todavía requería, sino que fijó, además, montos mínimos de contribución para poder sufragar, excluyendo a mayores sectores de la participación electoral en la comuna. La discusión parlamentaria giró, al debatir esa reforma, en torno al monto de la contribución pero ningún legislador cuestionó la calificación del voto. Recién la ley orgánica municipal de 1924, tras la reforma de la constitución provincial de 1923, implantaría el sufragio universal en los municipios.⁶³

En un marco general donde, dado el predominio de prácticas fraudulentas, antes de 1912 el voto restringido era corriente en todos los niveles, una limitación legal reforzaba tales restricciones y ello era justificado con el argumento muy aceptado en la época –incluso por gran parte de la oposición– de que el municipio era un ámbito administrativo y no político, aunque era común que desde el mismo gobierno se fraguaran certificados de contribución para permitir participar a elementos populares sobre los cuales se ejercía influencia clientelar.⁶⁴

Cualquier intento de comparación, a partir de la información consignada, entre las instituciones municipales en México y Argentina requiere reconocer, previamente, problemáticas sociales en algunos casos semejantes pero en otros radicalmente diferentes. Ejemplo de ello eran los municipios en pueblos de indios en México o muchas localidades argentinas pobladas casi exclusivamente por inmigrantes, temáticas dejadas de lado en este artículo y que sólo serán retomadas ligeramente a los efectos de buscar algunas claves interpretativas para explicar diferencias entre ambos países.

En el plano estrictamente político, llama la atención cómo regímenes que se asentaron igualmente sobre la subordinación de las instancias locales y la restricción del ejercicio de derechos ciudadanos, lo hicieron recurriendo a marcos normativos diferentes en materia municipal. Respecto al problema de la autonomía de los municipios, en Argentina, aunque los gobiernos provinciales tenían cierto margen legal de injerencia en los procesos electorales o facultades para decretar la intervención a las municipalidades, el desarrollo cotidiano de funciones municipales no estaba sujeto a tutela legal, pues las comunas dictaban sus ordenanzas, decidían sus impuestos y presupuesto, designaban sus empleados y funcionarios, y no estaban obligados a rendir cuentas de sus acciones ante nin-

⁶³ Leyes de la Provincia de Córdoba, Ley 2466, 1914; Diario de Sesiones de la Cámara Senadores de la Provincia de Córdoba, 1914, 31 de agosto; Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 1914, 30 de agosto.

⁶⁴ Por ejemplo, ante el proceso de empadronamiento municipal realizado en 1908, la prensa opositora consignaba que el oficialismo intentaba inscribir a “mayorales y cocheros de tranvías convertidos en contribuyentes de la noche a la mañana”. Diario La Voz del Interior, 1908, 1 de septiembre.

gún órgano superior, lo cual no niega que el gobierno provincial pudiera recurrir a mecanismos informales para incidir sobre tales resoluciones.

En México, en cambio, la centralización estaba avalada por la legislación. En la mayoría de los estados, las decisiones de los ayuntamientos sobre las materias más importantes estaban sujetas a la aprobación del gobernador o del parlamento, el cual, en algunos casos, reglamentaba hasta en los detalles más superfluos el funcionamiento de las corporaciones municipales. Asimismo, las atribuciones de los jefes políticos excedían con creces las de un mero delegado del ejecutivo estadual, pues tenían, en ciertos casos, facultades para anular resoluciones de los ayuntamientos, y podían constituirse en árbitros ante conflictos entre ayuntamientos y particulares. Durante el porfiriato se incrementaron los niveles de centralización –y a título de ejemplo pueden citarse, además del caso paradigmático de la ciudad de México, las modificaciones en la forma de designación de jefes políticos en los estados de Puebla y Tabasco– pero el terreno se había venido preparando durante un largo período.

Respecto a los niveles de participación electoral, en Argentina la concepción predominante partía de la distinción entre ciudadanía –sin restricciones– y vecindad –limitada a los contribuyentes–, fundamentando de ese modo el voto calificado en espacios municipales. En México, la vecindad se obtenía por la mera residencia y los pocos ejemplos constatados de calificación del sufragio –como la exclusión de sirvientes domésticos en algunos estados– eran asumidos como restricciones a los alcances de la ciudadanía en su conjunto, no sólo en el municipio. Aunque en ambos casos el discurso de los grupos gobernantes partía de la distinción entre lo administrativo, materia del municipio, y lo político, correspondiente a las otras instancias de poder, tal distinción sólo en Argentina tenía implicancias en la calificación del sufragio.

Por otro lado, considero que en el caso del cercenamiento del sufragio a “vagos y mal entretenidos”, dispuesto por la mayoría de las constituciones estatales en el caso mexicano, se explica más por el hecho de que la “vagancia” era considerada un delito en una época en que aun subsistía la compulsión al trabajo. Sin embargo, muy probablemente “vagos y mal entretenidos” o “tahures de profesión”, constituyeran, dado que la definición de tales condiciones era un resorte de las autoridades y por ello se prestaba a manipulaciones, la clientela de las maquinarias electorales que dominaban el escenario electoral.

Llama la atención cómo en Argentina una legislación más abierta en materia de autonomía municipal contrastaba con una normativa más restrictiva en lo relativo a los niveles de participación electoral, mientras que en México sucedía exactamente lo inverso. Si se tiene en cuenta que en ambos países las principales preocupaciones de los grupos gobernantes eran asegurar el mantenimiento de un orden estable y preservar el poder político mediante la instauración de un régimen de “representación invertida” que subordinaba las instancias “infe-

riores” a las “superiores” y otorgaba el papel de “gran elector” a quienes ocupaban el gobierno, considero que la explicación de las diferencias debe buscarse en la manera en que tales objetivos se adaptaron en cada caso a diferentes tradiciones en materia municipal y a dinámicas sociales locales también diversas.

Ambos países heredaron el sistema municipal de la colonia, pero en México éste había alcanzado niveles mucho mayores de desarrollo en poblaciones con diversas problemáticas sociales, limitándose en el Río de la Plata a la existencia de unos pocos cabildos controlados por elites criollas. Asimismo, mientras en México se aprecia un proceso continuado de evolución del régimen municipal, en Argentina hubo un “vacío” entre el momento en que se constituyeron las provincias a partir de cabildos preexistentes –poco después disueltos–, y la etapa en que, cuando comenzaba a organizarse el estado nacional, se definieron los espacios municipales como parte fundamental del régimen de dominación.

Asimismo, para analizar la dinámica social local en México y Argentina, es preciso reconocer que en ambos casos se trataba de sociedades sumamente heterogéneas, aunque tal heterogeneidad obedecía a motivos muy diferentes. En México, muchos ayuntamientos habían cumplido el papel de órganos de representación social de grupos subalternos y con diferencias de carácter étnico, y ello reflejaba problemas de integración y contradicciones de intereses –frecuentemente vinculados con la posesión de la tierra o con el acceso al agua– con el modelo impulsado por los grupos gobernantes. En Argentina, el nuevo orden se garantizaba abriendo acotados espacios de participación para que la masiva población inmigrante, que cumplía un dinámico papel en el proceso de acelerado crecimiento económico del país, pudiera formar parte del sistema político aunque en una posición subordinada, si bien este proyecto de integración en función de garantizar el orden y la cooptación de las elites económicas de origen extranjero, en determinadas circunstancias podía entrar en contradicción con la necesidad de mantener el predominio político por parte del grupo en el poder.

En función de ambas diferencias señaladas, afirmaré, a modo de hipótesis, que la autonomía municipal era en México una potencial fuente de conflictos dada la distancia existente entre objetivos de los gobernantes y demandas difícilmente integrables de poblaciones que tenían una tradición en el ejercicio del poder municipal. La decisión de favorecer la centralización obedecía a que las autoridades estatales eran más confiables que las municipales desde la perspectiva de los grupos gobernantes federales. De ese modo, los municipios se convirtieron en agentes de otras instancias estatales y fueron perdiendo la condición de órganos de representación de intereses de los vecinos en el conjunto del sistema político, si bien ese proceso –nada lineal ni totalmente acabado– generaría nuevas tensiones.

Respecto a los niveles de participación electoral, en México permitir el sufragio universal para elegir ayuntamientos –cuya autonomía había sido recor-

tada— contribuía a otorgar mayor legitimidad al sistema sin generar mayores inconvenientes para los grupos gobernantes, pues varios factores permitían aislar a eventuales opositores difíciles de cooptar. En primer lugar, el otorgamiento de la condición de cabecera de municipalidad era una atribución de las legislaturas estadales, y esa facultad era utilizada frecuentemente para subordinar los pueblos de indios a poblaciones con mayoría blanca. Por otro lado, en muchos estados se establecieron elecciones indirectas y/o restricciones para ocupar cargos en los ayuntamientos, actuando ambos mecanismos como “filtros” ante posibles “excesos de participación”. Por último, las “maquinarias electorales” controladas por los gobernantes actuaron permanentemente para corregir potenciales “desviaciones” respecto a sus objetivos e intereses.

En Argentina, en cambio, no había una tradición de participación autónoma en el municipio entre grupos subalternos, por lo cual otorgar mayor autonomía no constituía un peligro ni para el mantenimiento del orden ni para la dominación política. En el caso de la provincia de Santa Fe, cuando los municipios constituyeron un canal de oposición, se reformó la legislación dejando en manos del gobernador el nombramiento de intendentes encargados del ejecutivo comunal.⁶⁵ Además, los gobiernos provinciales encontraban mecanismos informales para presionar a los municipios —partidas del presupuesto municipal provenientes de fondos provinciales; legislación provincial que regía a las comunas, etc.— si sus autoridades se alejaban de los lineamientos aceptados por aquellos.

La participación electoral así como el sufragio universal constituyeron, en Argentina, una fuente de legitimidad para el sistema político sin amenazar —hasta fines del siglo XIX— la dominación oligárquica, pues los grupos gobernantes recurrían a la manipulación electoral, en los espacios municipales las restricciones a la emisión del sufragio encontraron sus propios argumentos legitimadores y contribuyeron a integrar a aquellos grupos de residentes extranjeros que habían experimentado procesos de enriquecimiento económico. Sin embargo, los compromisos entre las elites no siempre eran estables, acentuándose tal inestabilidad durante los primeros años del siglo XX. Además, con el tiempo tales residentes extranjeros reclamaron mayores espacios de poder que los que el régimen les asignaba. Ello motivó conflictos entre diferentes instancias de poder, debido tanto a la ruptura de compromisos interoligárquicos que se estaba comenzando a producir como a una “ofensiva” sobre espacios políticos de sectores sociales emergentes. Cabe interrogarse si, a partir de ese momento, la defensa de las restricciones al sufragio no constituyó un resguardo contra una mayor centralización. En el caso de muchas localidades argentinas, para un empresariado inmigrante con menores —aunque no inexistentes— lazos políticos que otros integrantes de los grupos de poder, la posibilidad de consolidar liderazgos municipales

⁶⁵ Véase Bonaudo, Cragolino y Sonzogni, 1989-1990: 261-263.

podía depender de su capacidad de impedir la participación electoral de elementos marginales sobre los cuales era posible ejercer influencia clientelar a partir del control de los gobiernos federal y provincial.

Centros documentales

Biblioteca de la Honorable Legislatura de la Provincia de Córdoba.
Biblioteca del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Hemeroteca de la Honorable Legislatura de la Provincia de Córdoba.
Universidad Nacional de Córdoba. Biblioteca Mayor.

Fuentes

“Algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del Estado”, por León Guzmán, Puebla, Osorio Imp., 1879.

Compilación de los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Tabasco desde el Congreso de 1824 hasta 1850, San Juan Bautista, Tabasco, Tipografía del Gobierno, 1901.⁶⁶

Constitución Política del Estado de Tabasco. Decretada en 30 de junio de 1890 y promulgada en 1° de agosto del mismo año, San Juan Bautista, Tabasco, Tipografía del Gobierno, 1890.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Epedida [sic] y sancionada por el Congreso constituyente del día 14 de septiembre de 1861. Protestada y publicada el 18 del mismo, Puebla, Imprenta del Superior Gobierno, 1861.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Reformada conforme a los decretos expedidos por el congreso constitucional del mismo estado en 5 de julio de 1880 y en 30 de septiembre de 1883, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1883.

Constitución Política del Estado libre y soberano de San Luis Potosí, decretada en 13 de julio de 1861 y sancionada en 27 del mismo mes y año, San Luis Potosí, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, 1901.

Diario El Comercio.

Diario La Voz del Interior.

Diario Los Principios.

⁶⁶ En esta publicación se encuentra documentación posterior a 1850.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba.
 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba.
 Leyes de la Provincia de Córdoba.
 Ley Orgánica de los títulos III y IV del libro III de la Constitución del Estado de Puebla. Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, 1894.
 Ley Orgánica Electoral de Ayuntamientos, Magistrados y fiscal del Tribunal Supremo de Justicia y de diputados al congreso del Estado, decretada en 13 de diciembre de 1883 y promulgada en 22 del mismo mes y año.
 Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, Pachuca, Imprenta del Estado, 1879.
 Ley Orgánica Reglamentaria de la Sección IX del Título 2° de la Constitución del estado sobre jefes políticos, San Luis Potosí, Tipografía de la Escuela Industrial Militar, 1902.
 Ley Orgánica Reglamentaria de la Sección X del Título II de la Constitución del Estado, San Luis Potosí, Tipografía del Gobierno, 1872.
 Ley Reglamentaria de la fracción XX del artículo 45 de la Constitución Política del Estado, que fija las bases para los ingresos y egresos del erario público de los municipios, Tipografía del Gobierno.
 Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza para el año de 1904, Puebla, Tipografía de Isidro M. Moreno e hijo, 1903.
 Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza para el Año de 1906, Puebla, Imprenta Artística, 1906.
 Reglamento Interior del Ayuntamiento de San Luis Potosí, 1898.
 Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación, Ley de organización política y municipal del Distrito Federal, 1903, 26 de mayo.

Bibliografía citada

Ansaldi, Waldo, 1992, “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, *Cuadernos de CLAEH*, N° 61, Montevideo.
 Bonaudo, Marta, 2000, “Society and politics: from social mobiliation to civic participation (Santa Fe, 1890-1909), en Brenan, James y Pianetto, Ofelia, *Region and Nation: politics, economics and society in Twentieth Century Argentina*, New York, St. Matrin’s Press,
 Bonaudo, Marta, Cragnolino, Silvia y Sonzogni, Héliida, 1989-1990, “La cuestión de la identidad política de los colonos santafesinos: 1880-1898. Estu-

- dio de algunas experiencias”, *Anuario Universidad Nacional de Rosario*, N° 14.
- Botana, Natalio, 1994, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Castillo Velazco, José María, 1871, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional mexicano*, Imprenta del Gobierno, México.
- Cosío Villegas, Daniel, 1955-1972, *Historia moderna de México*, Editorial Hermes, México.
- Guerra, Francois - Xavier, 1995, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lira González, Andrés, 1987, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en Boehm de Lameiras, Brigitte (coordinadora), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Hale, Charles, 1991, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, Vuelta, México.
- Robles Martínez, Reynaldo, 1998, *El municipio*, Editorial Porrúa, México.
- Rodríguez Kuri, Ariel, 1996, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, El Colegio de México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.
- Salinas Sandoval, María del Carmen, 1993, “Transformación o permanencia del gobierno municipal, estado de México. 1876-1880”, Tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de México.
- Ternavasio Marcela, 1988, “Sistema político y organización municipal: Santa Fe y la crisis del régimen oligárquico”, *Anuario Universidad Nacional de Rosario*, N° 13.
- Ternavasio, Marcela, 1989-1990, “Debates y alternativas acerca de un modelo de institución local en la Argentina decimonónica”, *Anuario Universidad Nacional de Rosario*, N° 14.