

Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, UAM-Azcapotzalco-Colegio de México, México, 1996.

Es notable la fascinación de muchos historiadores con el poder y sus manifestaciones en México. Acaso ello se deba a la lógica dominador-dominado que aún influye en nuestra mentalidad. Es como si la política fuese el interés principal de la historiografía aunque sea *a contrario*. Existe, pues, una historiografía que intenta explicarla y otra evadirla. Se han estudiado, interpretado y reinterpretado los estilos personales de mando y las ideas políticas de los que han ejercido destacadamente el poder político. Se ha reflexionado asimismo alrededor de lo que se entiende por poder en esta sociedad, las particularidades de su ejercicio, su desarrollo y la forma en que ha repercutido en la estructura social, lo cual es importante dada la actual pervivencia de un régimen de partido de Estado.

El poder puede concebirse como la relación jerárquica entre hombres desiguales no necesariamente subalternos. Una de las formas que adopta para manifestarse es el conjunto de organizaciones sociales que denominamos «instituciones». No es entonces el poder un atributo de los actores, sino una posibilidad que la sociedad —o sectores de ésta— confiere o pone en disputa. En el México del siglo XIX se llevó a cabo una reformulación de relaciones sociales en el seno de las élites sociales, la creación de un discurso ideológico afín, la readecuación de la organización gubernamental tanto nacional como local y la aparición de un imaginario social en torno al poder que perdura hasta la actualidad.

Asombra la escasez de estudios históricos acerca de la evolución del gobierno mexicano como conjunto de instituciones. De ahí la enorme importancia del ensayo de Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, recientemente publicado, producto de una investigación de doctorado generada en el seno de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de México. Y es que, quien desee examinar la historia del municipio capitalino se topa con una ardua labor. Si bien se conocen los orígenes del cabildo —asómese a la obra

de Porras Muñoz acerca del siglo XVI, por ejemplo— o su desarrollo durante tiempos virreinales, parece que la atención se enfoca hacia los grandes procesos nacionales en tanto que los locales son objeto de una rama especializada: la microhistoria.

El autor tiene esto muy presente. Su objetivo manifiesto radica en abordar la historia del ayuntamiento capitalino durante el Porfiriato en su dimensión de «historia institucional»,¹ misma que, afirma, «no ha gozado de todos los prestigios». Ello lo atribuye a que en México la institución ha sido tradicionalmente concebida como superestructura, es decir una forma de control social subordinada además de manipulable por minorías interesadas. En todo caso:

...no es sólo la ley, pero tampoco es un conjunto de prácticas ajenas a una mínima formalización jurídica, política y, sobre todo, argumental. Tampoco, sugiero, una dimensión que se encuentre superpuesta a la pureza sustancial e ilusoria de lo social...²

Rodríguez Kuri cumple sus metas a cabalidad. Propone que durante los tiempos críticos de la transformación republicana el Ayuntamiento fue un verdadero actor social que operó en un ámbito territorial muy especial: la capital de una república novel, sede por decreto de los poderes públicos. Esta situación alteró seriamente su antigua relación con la jerarquía gubernamental central. A lo largo del siglo XIX, pasó de ser un organismo que representaba a la ciudad ante la burocracia del virreinato, y después de la República, a convertirse en una extensión de dicho gobierno.

Ello pudo corresponder a una concepción territorialista de la autoridad, muy arraigada en los sectores dominantes más influidos por el pensamiento liberal en boga —y que se convirtió en el paradigma decimonónico del gobierno moderno. Fue preocupación de los legisladores mexicanos, por tanto, definir el espacio de las autoridades locales de todo tipo, las cuales, años después, se consideraron obstáculos para la unidad nacional, por lo que se propugnó su limitación exacta y subordinación en un orden jerárquico que abarcara a todo el territorio y centralizara, por otra parte, las atribuciones y funciones del Estado.

El autor traza este tortuoso camino desde la implantación del régimen

¹ Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, UAM-Azcapotzalco-Colegio de México, México, 1996, p. 13.

² *Ibidem*.

porfiriano hasta su crisis y disolución, en tiempos del maderismo. Toma en cuenta para su estudio la obra política del Ayuntamiento, no sólo sus «éxitos» sino, ante todo, sus fracasos. Le importan tanto «los alcances reales del gobierno municipal» como el «substrato operativo en que se fundamenta... y la forma específica en que argumenta, discute, postula...» sus necesidades, prioridades y espacio jurisdiccional.³ Así pues, parte importante de su análisis gira alrededor de cuál fue el campo del municipio desde el punto de vista jurídico que se expresó en lo que él denomina «campo argumental». Se refiere con esto al conjunto de conceptos ideológicos que conformaron el discurso de los políticos mexicanos del siglo XIX en torno al papel que el municipio debía desempeñar en la vida sociopolítica de la ciudad de México, así como alrededor del funcionamiento propio de la institución edilicia.

Fruto de dicho pensamiento politológico es la «policía urbana», concepto que sintetizaba todo cuanto competía —real e idealmente— al Ayuntamiento, y que durante este periodo fue debatido ferozmente. Al presentar los argumentos de críticos y admiradores, no sólo en lo que respecta a lo ideológico sino también en lo que atañe a sus decisiones, el autor detecta a su vez las contradicciones típicas de un organismo que se encuentra, cada vez más, en una posición equívoca entre lo que debía considerarse «interés público» e «interés privado».

El origen de todo esto radica en que el Ayuntamiento de la ciudad de México no era el de una urbe común. Esta fue afectada tanto por el crecimiento demográfico como por la pérdida de su autonomía política e institucional. Antes de la Independencia fue órgano de negociación de intereses locales económicamente dominantes que era necesario atender so pena de que la estabilidad política del virreinato fuera menoscabada. Ya Timothy Anna⁴ estableció el papel de catalizador que desempeñó el cabildo a lo largo de la guerra de Independencia cuando, si bien no apoyó a los insurgentes, fue un crítico feroz de la ley marcial, la militarización de la vida ciudadana durante la administración de los últimos virreyes y, pese a divesas disidencias, respaldó la vigencia de la Constitución de 1812. Sin embargo, como también apunta Rodríguez Kuri, con la separación de la Nueva España y la crisis político-institucional de 1821-1824, el Ayuntamiento sufrió una crisis de identidad: debía representar a la ciudad como cuerpo, pero ¿ante qué? y

³ *Ibidem.*

⁴ Timothy Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983; estudio clásico acerca de las repercusiones de la guerra de Independencia en el poco conocido entorno urbano.

¿en qué forma? El gobierno federal estuvo también en tela de juicio durante este complicado periodo, aun así se le concebía como representante del pueblo, como asociación de individuos iguales ante una ley común y no como integrantes de corporaciones, o sea actores colectivos.

De ahí que el Ayuntamiento debatiera con el gobierno nacional —en especial oponiéndose a los gobernadores del Distrito Federal— que se le reconociera un estatus de igualdad jurídica con los demás municipios mexicanos y de representante de la ciudad en cuanto colectividad.⁵ Esto signó la experiencia gubernamental del municipio y su ayuntamiento durante los primeros cincuenta años de la constitución del Estado nacional.

A partir de la consolidación del régimen liberal, entre 1855 y 1910 todo cambió. El espacio jurisdiccional se achicó. Sin embargo, ello no fue resultado de un contexto dictatorial ni obra de la arbitrariedad revolucionaria. Años antes, en 1840, habían sido promulgadas las ordenanzas municipales que, vigentes hasta 1903, redujeron mucho las funciones políticas y administrativas del municipio —circunscribiéndolo a un ámbito local restringido—, lo que hasta cierto punto puso fin a los conflictos jurisdiccionales con los funcionarios del gobierno del Distrito Federal o del Departamento de México, como se denominó a la entidad mientras estuvieron vigentes las Siete Leyes y luego las Bases de Organización Política de 1843. A pesar de su discurso libertario, los Constituyentes de 1856 y el régimen de Juárez fueron tan hostiles a la autonomía municipal como los centralistas anteriores y los imperialistas de 1863-1867. Parte de los argumentos críticos hacia el Ayuntamiento se centraban en la anomalía de la ciudad de México. Como sede del gobierno nacional, esta ciudad era evidentemente objeto de control por parte del gobierno, por lo cual se debía impedir cualquier protagonismo por parte del municipio. Ahora bien, resuelto esto más o menos, el concejo gozó de cierta estabilidad a partir del reconocimiento tácito de su exclusividad administrativa en los ramos del gobierno urbano. Según las citadas ordenanzas, al cabildo le correspondía el aseo de las calles, el ejercicio del servicio de agua potable, de alumbrado público, la administración de las cárceles, la salubridad, la construcción de pavimentos y banquetas, la supervisión de las pesas y medidas en los mercados citadinos, la dirección

⁵ Véase también de Rodríguez Kuri, «Política e institucionalidad: el Ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850», en Regina Hernández Franyuti, *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1993, pp. 51-94. Esta obra incluye varios ensayos acerca de la institución edilicia y la problemática urbana durante este periodo.

de la educación pública, el fomento de la agricultura, la industria y el comercio; de esto último era capaz debido a que, desde la Colonia, el Ayuntamiento poseía recursos económicos y fiscales propios que mermaron en cantidad e importancia desde la aplicación de la Ley de Desamortización de Bienes de las Corporaciones de 1856.

Con todo, el ascenso al poder del grupo de Porfirio Díaz implicó el triunfo de tendencias autoritarias y «modernizantes». A fines de la década del setenta, el Ayuntamiento perdió la jurisdicción sobre la beneficencia pública, la salubridad y la lucha contra el delito en favor del gobierno federal. Desde entonces, sobre todo a partir de la última década del siglo, la gubernatura se fue atribuyendo funciones municipales hasta que finalmente se le retiraron al municipio los ingresos fiscales en 1896, por lo que cualquier obra en adelante debía financiarse con fondos procedentes de la Tesorería de la Federación. De más está decir que el examen de los recursos económicos del Ayuntamiento y su administración —que dejó mucho que desear— que realiza Rodríguez Kuri es exhaustivo. De todos modos, para el autor la «muerte» no sucedió en enero de 1929, cuando fue abolido el municipio capitalino —junto con todos del Distrito Federal—, sino en 1903 con la aprobación de la Ley de Organizaciones Municipales.

De acuerdo con ella, el municipio sería en adelante un órgano del gobierno federal, privándosele así de toda facultad política. Llama la atención que entonces el municipio fuera controlado por integrantes de la élite de políticos ligada a fuertes intereses financieros y a la familia y círculo íntimo de Porfirio Díaz. Aunque durante la década de los ochenta, el grueso de los regidores eran miembros, a veces destacados, de la creciente clase de profesionistas —en especial médicos e ingenieros—, desde la siguiente predominan los Limantour, los Fernández Castelló, los Braniff, los Algara, los Barrón, los Rincón Gallardo,⁶ los De la Torre y Mier, etcétera; es más, cuatro presidentes municipales —que fueron elegidos varias veces— fueron miembros del grupo «científico»: Sebastián Camacho (1894-97), Miguel S. Macedo (1898-99), Guillermo Landa y Escandón (1900-1902) y Fernando Pimentel y Fagoaga (1903-1911); este último ejerció la presidencia de un organismo ya de funciones consultivas, como lo demuestra Rodríguez ampliamente.⁷

⁶ Pedro Rincón Gallardo dominó la presidencia del municipio en 1881, 1883 y 1885. Su familia de Porfirio Díaz. Por su parte, Manuel González Cosío ejerció la presidencia municipal entre 1886 y 1891. Fue aliado de Díaz en 1876 y ocupó varias carteras en el gabinete hasta la caída del régimen; Rodríguez Kuri, *op. cit.*, pp. 61-63.

⁷ Ignacio Bejarano, José Ives Limantour, Roberto Núñez, Miguel Macedo, Sebastián Camacho y Emilio Pimentel fueron ex regidores del Ayuntamiento de la ciudad de México que asistieron a la

Así pues, la experiencia gubernamental cambió profundamente. El periodo 1890-1903 fue, pues, de menos facultades y mayor intervención de la Federación, tanto del poder ejecutivo como del legislativo. En algunos casos, dicha intervención tendió a favorecer intereses políticos y económicos de grupos. Y ello trajo consigo numerosos fracasos, aun cuando no necesariamente éstos fueran achacables a la intermediación de instancias no municipales. Rodríguez Kuri expone varios casos, algunos referidos al funcionamiento mismo del consistorio —por ejemplo las elecciones locales que explica con detalle—, otros al desarrollo de la infraestructura urbana y a la prestación de servicios públicos.

Formula un hecho conocido pero poco examinado desde la perspectiva de la historia institucional: que los regidores —y no sólo ellos— carecían de proyecto de desarrollo urbano. Aunque se procedió al derribo —multicitricado en nuestros días— de conventos y otras edificaciones de siglos anteriores y a la construcción de avenidas y la instalación de alumbrado y comunicaciones eléctricas, el trabajo edilicio fue siempre azaroso, así como rebasado legal e ideológicamente por el crecimiento de las necesidades de todo tipo en la ciudad. Rodríguez Kuri revela cómo las relaciones sociales dentro de la élite —y los propios vecinos— influyeron debida e indebidamente en las obras públicas. Por ejemplo, la participación del Ayuntamiento en la construcción del desagüe del valle de México en 1886 —con cuyo pago contribuyó contrayendo un oneroso empréstito—, o las peticiones de varios vecinos a fin de que se les instalara siquiera un remedo de alumbrado público, puesto que ello repercutiría favorablemente en la seguridad de las calles de sus colonias.

En efecto, dos historias de cómo las influencias afectaron la vida municipal ocupan sendos capítulos del ensayo de Rodríguez Kuri: la del servicio de tranvías y la de la electrificación. En ambos casos, los regidores más poderosos emplearon sus cargos para favorecer intereses económicos monopolistas. Ya que muchos fungieron simultáneamente como capitulares y empresarios,⁸ la Compañía de Tranvías Eléctricos fue poco a poco controlada por Limantour y sus allegados de la burocracia, el comercio y el municipio, cuyo predominio en este servicio concluyó solamente con la

convención de la Unión Liberal en 1892; *ibidem*, p. 65. Ignacio de la Torre y Mier, yerno de Díaz, posteriormente luchó en vano por la gubernatura del Estado de México contra el general José Vicente Villada, quien contó con el apoyo del Presidente.

⁸ Como por ejemplo Pimentel y Fagoaga, quien mientras presidía el cabildo participaba en varias empresas de enormes capitales, como el Banco Central Mexicano.

Revolución.⁹ Por otra parte, la ya citada falta de proyecto urbano implicó que la electrificación de la ciudad fuera comprometida. A diferencia de otras ciudades, como Berlín, según observa Rodríguez Kuri, el municipio de la ciudad de México no supo cómo instrumentar dicha transformación, esencial para la vida económica urbana, especialmente de acuerdo con un discurso ideológico occidentalizante que determinó sobremanera el sistema argumental de la época.¹⁰ Por ende, una consecuencia inevitable de la falta de dirección —no sólo, claro, del municipio— fue el desarrollo de una red eléctrica orientada a la mercantilización del suministro, ajena a las necesidades de la infraestructura urbana y de insuficiente potencia. Encima, constituyó un monopolio, el de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, encabezado por el ex funcionario estadounidense F. S. Pearson, aliado de empresarios y regidores.¹¹

Con la coyuntura revolucionaria de 1911 a 1920 se mostraron muy palpablemente las carencias del modelo municipal mexicano del siglo XIX. Desde 1903 se convirtió en una mezcla de asamblea de notables y oficialía de partes. Podría pensarse que la caída del Porfiriato inyectaría energía a la institución, pero los capitulares maderistas no estuvieron a la altura del momento. A raíz del pánico antizapatista de 1912 se intentó que el Ayuntamiento y la gubernatura del Distrito Federal organizaran conjuntamente una milicia para defender la capital. Recelos y diferencias entre regidores y funcionarios civiles y militares dieron al traste con el proyecto.¹² La misma suerte sufrió la reforma municipal de 1912 por desavenencias entre los ayuntamientos del Distrito Federal, proceso con el cual Rodríguez Kuri concluye su examen de la experiencia edilicia del fines del siglo XIX y principios del XX.¹³

Ariel Rodríguez Kuri, en suma, abarca mucho. Poder como organización y como experiencia, expuesto en un libro convincente. Deja de lado, infortunadamente, el desarrollo de ciertos servicios, como el aseo urbano, la administración de las nóminas y demás, ni se extiende hasta la desaparición de los ayuntamientos del Distrito Federal, obra del gobierno revolucionario.

⁹ *Ibidem*, pp. 151-180.

¹⁰ «Los sistemas argumentales, que se nutren a un tiempo de la experiencia de gobierno y de las convicciones y demandas de los actores concurrentes, deben ser entendidos como uno de los puentes que permiten hablar de modelos de interlocución política...»; *ibidem*, p. 276.

¹¹ *Ibidem*, pp. 181-215. La citada compañía derribó el predominio de la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica desde los albores del siglo XX.

¹² *Ibidem*, pp. 216-248.

¹³ *Ibidem*, pp. 249-274.

Sobre todo, no alude a dos problemas: el estudio de la vialidad citadina y del proceso de reforma de la propiedad. Uno de los efectos más notorios y que transformó hondamente el entorno urbano fue el producido por la especulación inmobiliaria y los fraccionamientos de propiedades rurales que generaron la desamortización y el endeudamiento característico de la economía mexicana decimonónica. Además, ello fue una de las fuentes más importantes de las numerosas fortunas de la oligarquía porfirista. Como quiera, Ariel Rodríguez Kuri ha producido algo que difícilmente abunda en la historiografía contemporánea: una referencia obligada.

Víctor Cuchí Espada

UNAM