

Sergio Miranda Pacheco,
Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal,
Frente del Pueblo-UNIOS-SONER, Col. Sábado Distrito Federal,
México, 1998, 252 pp.

Víctor Cuchí Espada*

Creo que fue a finales de los años ochenta cuando el entonces alumno Sergio Miranda Pacheco acudió a donde el doctor Ricardo Pérez Montfort, con el objeto de que asesorara su proyecto de tesis. Ante el reconocido profesor —agudo comentarista de, entre otras cosas, la historia de la cultura urbana en la ciudad de México—, ofreció investigar el desarrollo histórico de la ciudad de Tacubaya, una de las comunidades prácticamente muertas a raíz de la desaparición de su gobierno en 1929 y su absorción por la mancha de edificios de la metrópoli del centro del valle de México. Como el tema era en sí muy vasto, el profesor recomendó que se concretara, si acaso, a algún aspecto de la historia de Tacubaya. El futuro autor marchó —no sé si de inmediato— al entonces Archivo Histórico del Ex-Ayuntamiento, hoy del Distrito Federal. Tal fue el origen tangencial de una admirable tesis de licenciatura, una que realiza el sueño de muchos de convertir sus afanes investigadores en algo más que un trámite académico-administrativo.¹

Del mismo modo cómo se encaminó de Tacubaya hacia la ciudad madre de México, lo que tal vez comenzara como una exposición sobre los esfuerzos del naciente Estado mexicano para controlar a las antiguas autoridades locales de la cuenca de México, se transformó, por el desarrollo mismo de la pesquisa, en un análisis de la institución del cabildo desde sus inicios en el siglo XVI hasta las postrimerías de la década de 1920. Si la historiografía podría ser, en cierto sentido, la búsqueda del sentido de un contexto, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal* cumple con creces este cometido porque intenta explicar un proceso limitado en tiempo y circunstancias a través de otros procesos de duración prolongada tanto paralelos como antecedentes.²

* UNAM

¹ Esta anécdota, que espero no haber falseado, la escuché de boca del propio Ricardo Pérez Montfort durante la presentación de este libro en la casa de la cultura Jesús Reyes Heróles en Coyoacán.

² De hecho, la obra fue estructurada temáticamente de esta forma: en la primera parte se aborda la historia del cabildo colonial de la ciudad de México; en la segunda, se reseña el desarrollo de la división político-territorial del Distrito Federal entre 1824 y 1928 así como algunas consideraciones acerca de la evolución de los derechos políticos de sus habitantes y los conflictos jurisdiccionales de los gobiernos locales con la gubernatura del Distrito Federal; en la tercera, se exponen algunos de los rasgos del proceso de urbanización en la entidad y su relación con las políticas instrumentadas tanto por el Ayuntamiento como por el gobierno federal; finalmente, en la cuarta y última, se analiza el desarrollo de la hacienda municipal y la agobiante intervención del gobierno nacional de su erario.

De ahí, tal vez, el motivo por el cual Miranda haya elegido comenzar su ensayo por describir el desarrollo del cabildo colonial en cuanto estructura de gobierno urbano e institución política comunitaria. ¿Deseo de estudiar lo no estudiado? Quizá, la historiografía crítica del municipio capitalino es sumamente escueta. ¿Al mismo tiempo, pasión por explicar la historia a través del origen? Si la historia de la institucionalidad republicana, durante el siglo XIX, fue la de un funcionamiento “disfuncional” a lo mejor en el nacimiento yacía la falta. Sin embargo, para este caso, la crisis decimonónica fue la de los problemas de la transformación de las estructuras sociales mediante la experimentación con nuevas formas de gobierno, formas que, como formuló François-Xavier Guerra hace ya varios años, fueron impuestas para que junto con el desenvolvimiento racional de las funciones gubernamentales, se transformara simultáneamente la cultura política de la sociedad recién descolonizada.

Me parece que si deseáramos resumir la historia del gobierno federal mexicano durante el periodo formativo decimonónico —anterior y posterior a la Reforma— podrían puntualizarse tres movimientos. El primero posiblemente se definiría como la imposición de un marco jurídico uniforme que segmentó poco a poco la administración política del país de varias maneras, una de ellas fue la sectorialización territorial; otra, la distribución racionalista y especializada de las funciones gubernamentales; ejemplo de esto fue, *grosso modo*, la sucesión de constituciones republicanas y monárquicas, federalistas y centralistas. Consolidados los grupos liberales en el poder desde 1867 pudo, en todo caso, orientarse la burocracia hacia la homologación concomitante de las normas locales y federales; se instituyen, por ejemplo, modelos educativos que gradualmente se tornan comunes, se decreta la desaparición de las guardias nacionales, se impone la adopción del sistema métrico decimal, entre otras medidas. Esto fue de la mano con una creciente jerarquización del poder político que del papel pasó efectivamente al ámbito de lo real. De sus inicios de honda dependencia, el gobierno federal fue emancipándose de la tutela de los estados e imponía su propio yugo a la vez. Para fines del siglo, así, la hegemonía se manifestaba en que la federación no sólo encarnaba una asociación, por demás inexistente, de estados soberanos, sino constituía la cúspide de una estructura piramidal de poder.³

En consecuencia, los dos movimientos siguientes caminaron en paralelo. La unifor-

³ Es particularmente llamativo que en ninguna constitución federal se haya considerado el que los estados pudieran decidir soberanamente en torno a su división territorial interior. Al contrario, desde la promulgación de la constitución gaditana en 1812, se ha arraigado en la cultura política mexicana que la división administrativa recaea en el congreso de la Federación. En 1856, incluso, se decidió desde el centro la adjudicación de municipios a ciertos estados y resolver los diferendos fronterizos de las entidades que componen el país. Y es que, a diferencia de los Estados Unidos, por ejemplo, los estados mexicanos fueron creados, en gran medida, merced a los territorios de las antiguas intendencias novohispanas. Otros, en cambio, fueron decretados posteriormente mediante la partición de algunas entidades cuyas clases políticas eran enemigas de la mayoría parlamentaria federal; tal fueron los casos de Aguascalientes y Campeche, separados respectivamente de Zacatecas y Yucatán. Obra de decisiones políticas coyunturales fue el Estado de México y sus subsecuentes divisiones; aparte del Distrito Federal, de su seno se engendraron Guerrero, Morelos e Hidalgo.

mación normativa trajo consigo la acumulación de funciones gubernamentales en manos de una burocracia de alcance nacional. Si bien las capacidades de los cuerpos de funcionarios del siglo XIX mexicano en poco pueden asimilarse a la compleja burocracia actual, en su momento éstos significaron una transformación profunda de la forma de gobernar imperante hasta entonces. Al mismo tiempo, este movimiento se alimentó mediante esfuerzos sostenidos del gobierno federal con el fin de controlar las finanzas públicas. Esta transición fue especialmente detrimental para los poderes formales regionales y locales. En primer término, porque acarreó el fin de la relativa autonomía que habían conquistado a partir del siglo XVII si no es que desde antes. Dicho proceso, que no puede definirse de otra manera que no sea de incautación de recursos económicos, en realidad no comenzó en el siglo XIX. El origen se remonta a las reformas borbónicas junto con su doble golpe institucional: la Contaduría de Propios y Arbitrios y, posteriormente, la Real Ordenanza de Intendentes.

La centralización de los recursos financieros en oficinas instituidas con la finalidad de habilitar desde el centro —y arriba— a los organismos de autogobierno periféricos fue, en fin, la piedra de toque del control gubernamental jerarquizado y de una nueva concepción —de origen burocrático y tecnocrático— de la función gobernadora, más afín a la administración de cosas que a la dirección de personas. A esto se le puede interpretar como instauración de la modernidad, desde la perspectiva de la racionalización mecanicista del poder político. *La Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal* gira alrededor de este punto. Y para Miranda es virtualmente la historia de la victimización de una comunidad urbana en aras de los intereses supremos de la nación.

La historia de la abolición del ayuntamiento capitalino, por consiguiente, arranca más de una centuria antes del evento de 1929. Durante los debates de la constitución federal de 1824, la ciudad de México, según parece, no contaba con muchos partidarios. Su tamaño y su historia, además de la posibilidad de que se transformara en la sede de los poderes de una entidad federativa rica y más poderosa que las demás, producía frecuentes resquemores. En particular, la inexistencia de alguna alternativa viable a la antigua ciudad virreinal causó necesariamente la búsqueda de soluciones fantasiosas, tales como la edificación de una nueva ciudad capital a la manera de Washington. Desde luego, sueños aparte, el erario público no estaba para semejante exceso, pero la política tampoco lo estaba para someter a la federación a los designios de uno de sus integrantes. La salida, arbitraria sí, dilató hasta meses después de la promulgación de la carta magna; en noviembre de ese año, el congreso nacional tomó la decisión de modificar el territorio del nascente Estado de México e iniciar de este modo la verdadera tradición de la cultura política de que el *status* de capital federal era incompatible con su autogobierno.

Así pues, la comunidad de la ciudad de México, con la creación del Distrito Federal, empezó a ver recortados sus derechos políticos y eliminadas las facultades de su gobierno histórico. El gobierno federal administraría a partir de entonces el territorio que desde hacía siglos conformaba su *hinterland*. Sin embargo, no hubo ánimo en abolir el

Ayuntamiento de buenas a primeras. Mejor, se prefirió una convivencia —satelital si se quiere— con base en una distinción de ámbitos. El gobierno del Distrito Federal, o del Departamento de México entre 1837 y 1846, se encargarían de ciertas funciones comunes a los municipios y distritos en tanto que serviría de bisagra entre estas autoridades limitadas territorialmente y las autoridades del Supremo Gobierno. Desde luego, en la realidad este arreglo fue mucho menos que perfecto. Como máxima instancia administrativa el gobierno federal tardó mucho en consolidarse, y los municipios tampoco contaron con un marco jurídico sino hasta 1842.

Miranda, como Ariel Rodríguez Kuri,⁴ se detiene mucho en las ordenanzas de aquel año. A ambos llama la atención que hubiera sido un proyecto constitucional centralista el que hubiese intentado otorgarle un lugar específico al municipio, aunque también la duración de dicho marco legal es un fenómeno que merece examen. Al parecer, hubo un consenso duradero en transformar al municipio de un cuerpo gubernativo colegiado en mera oficina de administración territorial. De hecho, la restauración del federalismo en 1846, su reafirmación en 1857 y la victoria militar de los republicanos una década más tarde, poco motivaron su reforma. Cuando se mira la estructura política del México decimonónico —y actual, pese al concepto del municipio libre—, uno advierte el carácter centralizado de las entidades federativas, así como la intolerancia de la cultura política a las autonomías regionales, locales y étnicas. Y es que, por su parte, los liberales que dominarían —y en cierta forma edificarían— la vida nacional, desde mediados del siglo XIX, consideraron incompatibles las libertades individuales y las colectivas; y mejor, las disociaron. Y de ahí podría derivarse la casi asimilación de la corporación gremial con la urbana y los esfuerzos por abolirla o neutralizarla. En México, así pues, se introdujo la tradición que ha concebido el control institucional como la cooptación y la satelización de las periferias.

Aun así, Miranda de ningún modo redescubre las bondades del antiguo cabildo “democrático”. No se engaña con que allí se hayan gestado las tradiciones democráticas de México y América Latina —lugar común de mucha historiografía. Desde el comienzo, el Ayuntamiento fue un instituto oligárquico y no otra cosa. El municipio capitalino, sin embargo, a pesar de las protestas y reclamos de sus miembros, se subordinó y, al final, aceptó su paupérrimo destino. Da la impresión, a lo largo del siglo, de no pedir otra cosa que respeto social y sostenimiento económico por parte de las autoridades superiores. Sorprende, es más, el poco celo con que defendieron sus facultades y tradiciones. Norma curiosa de las clases políticas mexicanas: entre la anarquía y los anhelos de tutela ajena. Nunca asumieron una resistencia análoga a la de las comunidades de Castilla, o de Nueva Granada o incluso al intento de los cabildos novohispanos de encabezar en 1808 un movimiento autonomista fundado en esas instituciones de autogobierno. Para fines

⁴ Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de la ciudad de México: política y gobierno, 1876-1912*, UAM-Azcapotzalco/Colegio de México, México, 1996, p. 301. Este libro lo reseñé en *Cuicuilco, nueva época*, vol. 2, núm. 6, ENAH, México, enero-abril de 1996, pp. 235-242.

del siglo XIX, como quiera, algunos de los mismos capitulares ya descalificaban a la institución y en 1912, al concedérseles la oportunidad de reestructurarse autónoma y democráticamente, merced al proyecto de reforma del régimen de Madero, ayuntamientos como en el de Tacubaya casi lucharon por conservar el marco jurídico tutelar de 1903.

Es claro que dicha institución, para Miranda, más que destruida fue abandonada debido a consideraciones históricas del momento. Simplemente, el cabildo poscolonial era inadecuado para administrar una ciudad en crecimiento cuyas necesidades cambiaban y se multiplicaban. A juicio de muchos legisladores y funcionarios federales, el Ayuntamiento era obsoleto para administrar los recursos pecuniarios sin los cuales era imposible erigir la infraestructura de equipamientos urbanos necesarios a una ciudad moderna: construcción de una red tranviaria, suministro de agua potable, facilitación de trámites de fraccionamiento de predios, electrificación, remplazo de un cuerpo de funcionarios improvisados—muchos de ellos elegidos por sufragio, lo que enfermaba a los tecnócratas de entonces y ahora— por uno de técnicos expertos—seleccionados por sus aptitudes gerenciales y actitudes apolíticas— pertenecientes al flamante grupo de profesionistas generados por la instrucción pública organizada, y demás. A pesar de la expedición de la ley tributaria de 1897 que facultaba al Ayuntamiento a administrar y obtener mayores recursos fiscales, ésta, con todo, fue derogada finalmente en 1903 por iniciativa presidencial. El resultante despojo de funciones—como Miranda a menudo lo califica— respondía innegablemente a que su estructura tampoco fue reformada de una manera análoga a la de otros gobiernos urbanos, como, por ejemplo, el de la ciudad de Nueva York. A lo largo del siglo XIX pocos gobiernos urbanos se granjearon una reputación tan sólida de corrupto y clientelar. Los contratos municipales se vendían al mejor postor o favorecían a los socios del club del Tammany Hall. Terminados aquellos tiempos a finales del siglo, entonces, la institución debió ser reinventada—preservando, desde luego, formas políticas democráticas—, mas no abolida en favor de una oficina de mando supervisada por una autoridad superior. En México, en cambio, se optó, no obstante la retórica revolucionaria de la autonomía municipal, por que en el Distrito Federal los ayuntamientos renunciaran a sus facultades y luego, desaparecieran.⁵

El problema esbozado, desde luego, no es arcano sino que ha cobrado a casi un siglo de distancia una vigencia y una actualidad manifiestas. Miranda lo subraya en su obra, al formular que sólo con el rescate de este pasado institucional, es posible que la comunidad capitalina pueda debatir las bondades y problemas de un autogobierno, para lo cual es necesario recuperar los derechos usurpados por experiencia política de tiempos idos y discutir qué mejor marco institucional se precisa.⁶ Por demás, como historiogra-

⁵ La propuesta del entonces senador Alvaro Obregón en 1927 posiblemente aprovechó una coyuntura política en la cual las clases políticas revolucionarias temieron que el ayuntamiento capitalino se volviera un espacio para una actividad política opositora.

⁶ *Dixit*: "... Sirva pues este trabajo para apoyar futuras investigaciones interesadas en el tema y en contribuir a la creación de una sociedad donde los ciudadanos disfrutemos libremente las opciones políti-

fía es indudablemente un aporte de enorme valor para un acervo de estudios más que escuálido. Como Rodríguez Kuri, se aparta del anecdotario histórico así como del examen de problemáticas urbanas muy circunscritas, temario hasta la fecha casi monopolizado por los sociólogos y antropólogos urbanos. Ubicando el desarrollo del Ayuntamiento de la ciudad de México en un trasfondo de tres siglos, Miranda abre la posibilidad de comprender el devenir de esta institución de gobierno, tan poco conocida aunque rodeada de una absurda aura de misterio, y formular que la razón de su desaparición fue una incapacidad de adaptarse a los tiempos, propiciada en parte por las circunstancias de los cambios organizativos y tecnológicos, en parte originada en la abulia y el desinterés de las fuerzas vivas capitalinas de los siglos XIX y XX.

cas, donde no seamos obstáculos para elaborar los principios políticos o la jerarquía de los temas sociales, donde señalemos a los partidos y al Estado cómo llevar a cabo nuestras expectativas sociales"; Miranda Pacheco, *ob. cit.*, p. 220.