



LUIS ALBERTO GARCÍA MONTERO
luimontero@uv.mx
Instituto Nacional de Antropología e Historia

EL MUNICIPIO: PROBLEMAS HISTÓRICOS Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS
DOI: [10.25009/clivajesrcs.i18.2806](https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i18.2806)

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año IX, número 18, enero-junio 2023, pp. 191-197
<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2806/4564>
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

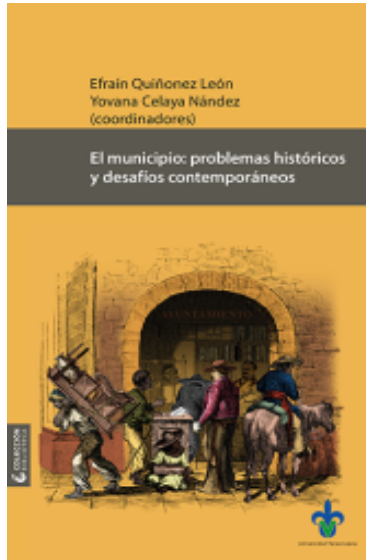
Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México

Aceptado
Febrero, 2023



EL MUNICIPIO: PROBLEMAS HISTÓRICOS Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

Luis Alberto García Montero*



El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos circula en una coyuntura histórica excepcional. En 2023 se celebraron tres acontecimientos relacionados con municipios veracruzanos. Hace un siglo se creó el municipio de Hueyapan de Ocampo,¹ localizado al sur del Estado, cuyos pobladores de cinco congregaciones de Acayucan tomaron la decisión de separarse y

* Maestro en Historia y Etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; actualmente adscrito al Instituto Nacional de Antropología e Historia, es autor de publicaciones diversas sobre ferrocarriles, azúcar e ingenios en la historia de Veracruz.

¹Buscando información sobre el centenario en la página del municipio en Facebook, encontré la develación de la placa y el “Concierto por los 100 años de Fundación de Hueyapan de Ocampo” con la Banda Tierra Sagrada y los internacionales Vázquez de Rolando “El Tiburón”; también la exhibición de trajes típicos y artesanías de la región; los concursos de garnachas y de danzón, así como la carrera deportiva “Corre Hueyapan de Ocampo”. El centenario de Hueyapan de Ocampo se celebró con deporte, cultura

sollicitar al gobierno de Adalberto Tejeda la autonomía económica y política de su cabecera municipal. Inicialmente, fueron tres largos años de lucha, que no concluyeron con el decreto número 206 del 3 de julio de 1923, sino que se prolongó toda la década de los años veinte.²

Asimismo, en julio de 2023 se conmemoró el centenario del cambio de nombre del municipio El Naranjal, por el de Lerdo de Tejada, en honor al distinguido xalapeño Sebastián Lerdo de Tejada. Erróneamente se cree que en 2023 se festeja el centenario de la creación del municipio de Lerdo de Tejada. No es así, porque en febrero de 1902 la congregación de El Naranjal adquirió la categoría de pueblo; desde entonces la cabecera municipal de Saltabarranca se trasladó a El Naranjal, de modo que al municipio se le denominó Naranjal-Saltabarranca. Sin duda, uno de los factores que permitieron el traslado de los poderes municipales a El Naranjal fue el crecimiento poblacional de la congregación, donde se asentaba la moderna hacienda azucarera San Francisco Naranjal. Eran los tiempos del crecimiento de la industria azucarera veracruzana.

y tradiciones. Desde la mañana iniciaron los torneos de fútbol (en categorías femenil y varonil), voleibol y básquetbol.

²Los hacendados y comerciantes acayucueños, cual personajes tlacotalpeños, opusieron resistencia para no entregar fácilmente congregaciones con determinada actividad industrial, comercial y ganadera, como Cuatotolapan —donde operaba el ingenio azucarero del mismo nombre, comunicado con el ramal de Juan Rodríguez Clara (antes El Burro) a San Andrés Tuxtla por el ferrocarril de Veracruz al Istmo— y Corral Nuevo —hacienda ganadera de origen colonial, en manos de descendientes de los Cházaro, familia adinerada porfiriana de Tlacotalpan— que estuvieron en disputa entre ambos municipios por varios años.

Por último, en enero de 1923, Saltabarranca logró reconstituirse en municipio al separarse de El Naranjal, con las congregaciones La Cruz, Caletón y San Isidro, además de Saltabarranca, propiamente, que fue elevada a categoría de pueblo.³ Si sumamos la población que habitaba en las cuatro congregaciones que se integraron a Saltabarranca, contamos 2,009 habitantes.⁴ Eran los tiempos del radicalismo veracruzano.

En este sentido, los casos de Hueyapan de Ocampo, Lerdo de Tejada y Saltabarranca constituyen tan solo una muestra de las variables con que podemos estudiar y analizar los municipios veracruzanos, donde identificamos por lo menos tres: autonomía municipal, actividad económica predominante y población, que estarán presentes en dos textos de este libro coordinado por Efraín Quiñonez y Yovana Celaya.

Actualmente existen 212 municipios y una veintena de solicitudes para crear otros nuevos a lo largo y ancho del territorio jarocho. Su evolución histórica no ha sido continúa y deben su creación a luchas coyunturales a lo largo de los siglos XIX y XX. En 1882, durante el gobierno de Apolinar Castillo, el número de municipios alcanzó su cúspide, con 20, número que vino a menos hasta alcanzar 181 bajo el gobierno de Teodoro A. Dehesa. La turbulencia de la Revolución mexicana trajo otros vientos y también la demanda de autonomía municipal, aun parcial, como han destacado los coordinadores del libro, pues en el Veracruz posrevolucionario, durante el primer gobierno de Adalberto Tejeda, aumentaron a 187, cifra que siguió aumentando, muy lentamente, hasta llegar a 198 ayuntamientos constituidos en 1951, creándose en la segunda mitad del siglo XX doce municipalidades y en los primeros años del nuevo milenio únicamente dos más.

³ Saltabarranca existía a finales del siglo XVIII; se le denominaba indistintamente “paraje” o “ranchería” perteneciente a Tlacotalpan. El 18 de marzo de 1790, Juan Nicolás, gobernador de la república indígena de Tlacotalpan, recibió el reintegro de tierras que por decreto real le fue otorgado en el paraje de Saltabarranca, antes Paso de Ciegos, y comprendía los sitios de El Mesón, La Campana y Tecolapa. A sus habitantes se les congregó formando el pueblo de Saltabarranca a finales de 1819. De acuerdo con Alfredo Delgado, según documentos del Archivo Municipal de Tlacotalpan, en febrero de 1820 se nombró teniente de justicia de Saltabarranca a Mateo Jiménez, quien dependería de la subdelegación de Veracruz y no del teniente de justicia de Tlacotalpan afirma que “de hecho se creaba otra república de indios”. No sabemos en qué momento, entre 1832 y 1853, dejó de ser pueblo y se convirtió en congregación de Tlacotalpan. Al igual que Ixtaczoquitlán dejaron de ser municipios porque no cumplían con el requisito de población, según la ley. No contamos con información de sus censos en estos años. En 1861 se le reestableció a Saltabarranca su antiguo título de pueblo. Por decreto número 50 de 28 de septiembre de 1885, firmado por Juan de la Luz Enriquez, se autorizó al ayuntamiento de Saltabarranca que vendiera hasta doce caballerías de tierras pertenecientes al municipio, fuera del radio de una legua, medida

del centro del fundo legal e invirtiera en la terminación de las casas consistoriales, la construcción de escuela elemental para niñas y en útiles de la de varones. En ese año se fundó el trapiche de San Francisco Naranjal y, en 1900, se convirtió en una moderna hacienda azucarera.

⁴ Pero El Naranjal-Santabarranca no fue un fenómeno exclusivo del boom azucarero, también los empresarios de la industria textil lograron que la cabecera municipal del municipio fuera trasladada a donde se ubicaban sus fábricas. Así, antes de que concluyera el siglo XIX, en 1898, la cabecera municipal de Necoxtla fue trasladada a los terrenos donde se construía la fábrica Santa Rosa, cuyo administrador financió el edificio del nuevo ayuntamiento. Desde entonces se le conoció como Santa Rosa Necoxtla, pues fue hasta 1929 que el municipio se denominó Camerino Z. Mendoza. Mientras tanto, también en 1898, los propietarios de la fábrica de Río Blanco lograron que la cabecera municipal fuera trasladada a los alrededores de la factoría, en lugar de Tenango, donde había permanecido por más de tres siglos. Además, ambas cabeceras municipales contarían a la vuelta del siglo con estaciones y ramales que conectaba a las factorías con el Ferrocarril Mexicano. No está por demás decirlo que ambas cabeceras municipales eran habitadas por pobladores de origen indígena.

Este amplio panorama sobre la creación de los municipios veracruzanos, la autonomía municipal, el número de población y la actividad económica predominante, puede leerse en el capítulo titulado “El municipio en perspectiva, avances y retrocesos en una institución frágil, siglos XIX y XX”, de Celaya y Quiñonez, quienes precisan los conceptos *cabildo*, *ayuntamiento* y *municipio*, que resultan de gran utilidad para comprender sus divergencias al momento de abordarlos en nuestros estudios; principalmente, cuando vecinos de un pueblo solicitan erigirse en ayuntamiento. Pareciera sencillo, pero no lo es. Había dos diferencias sustanciales entre uno y otro: número de habitantes y nombramiento de un secretario.

Durante casi todo el siglo XIX, erigirse en ayuntamiento implicaba rebasar los dos mil habitantes. Muchos lograron sobrevivir como pueblos, pero sin el título de ayuntamiento constitucional, tampoco poseían fundo legal ni ejidos, porque habitaban en tierras que pertenecían a cabeceras a las que estaban sujetos, a una hacienda, a un condueñazgo o a terrenos particulares o nacionales.

Agregaría al debate de los conceptos otro término utilizado por los gobiernos y legislaturas estatales en buena parte del siglo XIX: *municipalidad*, que se definía como un pueblo no constituido en ayuntamiento.⁵

Por ejemplo, en 1870 existían en el estado de Veracruz 193 cuerpos municipales, de los cuales únicamente 33 tenían el título de ayuntamiento y el resto, 160, tenían la categoría política de municipalidades, es decir, sólo los primeros contaban con más de dos mil habitantes y tenían derecho a elegir alcaldes, síndicos y regidores, además de un secretario. De hecho, entre 1825 y 1880, los conceptos *pueblo*, *ayuntamiento* y *municipalidad* se utilizaban de igual modo que *villa*; a partir de la última fecha se generalizó el uso de la palabra “municipio”.

En segundo lugar, la publicación *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos* viene a saldar un vacío historiográfico sobre el estudio de los municipios en su conjunto. Me explico.

La fundación de varios de los municipios veracruzanos parece estar rodeada de misterio o mitos e incluso resulta incierta e imprecisa, muchos de ellos en la actualidad no cuentan con su acta de nacimiento en regla. Basta hojear las monografías de la Enciclopedia Municipal Veracruzana —editada en 1998—, para constatar que carecen de información primordial sobre sus orígenes legales.

Una década antes, entre 1987 y 1988, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal publicó la *Enciclopedia de los municipios de México*, obra que contiene monografías de las municipalidades de cada

⁵ Ley Orgánica para la Administración interior del estado libre y soberano de Veracruz, Ignacio de la Llave, decreto número 43 de 27 mayo de 1861.

Estado; la información histórica es muy sucinta y no profundiza en los datos duros sobre la fundación de muchos de los 204 municipios existentes en esa fecha. Fue un primer intento (fallido) por reunir información histórica, social, religiosa, patrimonial, turística y económica de todos los municipios de nuestro país. Esto no demerita que ambas publicaciones sean fuente obligada de consulta.

Ahora bien, *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos* sí profundiza en la fundación y creación de los municipios veracruzanos, aunque el índice puede, eventualmente, jugarnos una mala pasada. ¿Por qué? Porque al hojearlo pareciera que sólo aborda el paradigmático caso de Coahuila. ¡Sorpresa! El libro también contribuye a comprender el contexto histórico en que se constituyeron más de 15 municipios.

De esta manera el ya mencionado capítulo, escrito por los coordinadores, pero también *Las repúblicas de indios en la intendencia de Veracruz: entre el gobierno económico y la nueva planta municipal, 1764-1814*, de Luis J. García, demuestra las políticas territoriales de los pueblos de indios para separarse de sus cabeceras y erigirse en “pueblos de por sí”. Entre 1774 y 1810, en los entonces departamentos de Veracruz, Xalapa y Orizaba, se fundaron por lo menos once pueblos: Tlaquilpan, San Carlos, Santa Ana Atzacán, Atlahuico, Ixtaczoquitlán, San Juan del Río, Necoxtla, Aquila, Las Minas y Ayahualulco. Este texto resulta fundamental

para comprender cómo surgen, políticamente, algunos pueblos originarios y su posterior anhelo de constituirse en ayuntamientos.

En suma, han trascurrido varias décadas de aquel intento enciclopedista de los años ochenta y noventa, y a la fecha no había aparecido una obra que abordara con rigor académico el estudio conjunto de algunos municipios. Si bien es cierto que existen obras no tan recientes como *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México* y *Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*, o, de la misma Yovana Celaya, *La fiscalidad del municipio, instituciones o impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX*, publicado hace dos años, por citar algunos ejemplos, que también tienen como tema central a los municipios, con la notable diferencia de que los casos incluidos no corresponden exclusivamente al estado de Veracruz. Entonces, es innegable el aporte historiográfico de *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*, porque analiza la creación, el conflicto, los actores, las elecciones y la violencia en los municipios en la entidad costera.

En tercer lugar, precisamente, sobre el sur de Veracruz, Yovana Celaya y Marcela Valdivieso, en *Gobernar el sur. Entre la necesidad del estado y los intereses locales: el municipio de Coahuila, 1881-1910*, dan cuenta de un exhaustivo trabajo de búsqueda y recopilación de información, en consonancia con el testimonio histórico sobre la fundación e instauración de su

primer ayuntamiento, marcando así una diferencia trascendental con respecto a algunas monografías. Las autoras parten de la pregunta: ¿por qué y para qué se fundó el municipio de Coatzacoalcos? Con el fin de dar respuesta, estructuraron el artículo en tres líneas de exposición:

En la primera explican las transformaciones políticas y constitucionales de los municipios veracruzanos, después de 1870, destacando que el estado de Veracruz se insertó en la corriente liberal moderada, significando que los municipios supeditaban sus funciones al gobernador y se caracterizaban por ser corporaciones locales con la encomienda exclusiva de administrar el territorio, siguiendo los lineamientos del gobierno estatal.

En la segunda brindan un panorama desde el siglo XVI, cuando en 1522 se fundó la villa del Espíritu Santo, pasando por el proyecto de colonización y formación de la colonia de Coatzacoalcos en 1831, que se presentó como una respuesta al “vacío” demográfico de una región estratégica, hasta la fundación de tres poblaciones: Iturbide, Humboldt y Colón. En este amplio recorrido de cuatro siglos, las autoras destacan la existencia de un puerto en la Barra de Coatzacoalcos y una aduana en Minatitlán a mediados del siglo XIX, década del auge maderero.

En la tercera, abordan la creación del municipio de Coatzacoalcos y las primeras élites que lo gobernaron. En realidad, ambas son historiadoras muy afortunadas porque encontraron la documentación y los discursos de la sesión celebrada en la Legislatura, a partir de una fuente poco conocida: el periódico *El Iris Veracruzano*, que fungía como el periódico oficial del gobierno del estado de Veracruz en 1881. En suma, una minita de oro, tomando en cuenta la inexistencia de archivos acerca de los ayuntamientos fundados durante la segunda mitad del siglo XIX.⁶

Es importante subrayar que anteriormente, entre 1877 y 1879, tres pueblos habían recibido también la dispensa de ley o privilegio para erigirse en municipios: Castillo de Teayo (1877), Suchilapan y Tecolutla (1879), pues no contaban con el censo de habitantes requeridos ni el con fundo legal. Esta actitud benevolente del gobierno estatal tiene como telón de fondo que dos de los seis municipios (Martínez de la Torre y Paso del Macho) creados durante el Porfiriato se ubicaban en regiones con escasa densidad poblacional, y, sobre todo, que el músculo del aparato central debía extenderse a esos lugares.

Ahora bien, ¿quiénes gobernaron Coatzacoalcos en sus primeras décadas de nacimiento? Según las autoras, una élite de antiguas familias propietarias dedicadas a las

⁶ Debo confesar que gentilmente Yovana Celaya me compartió la versión digital de los volúmenes que fotografiaron en la USBI de Xalapa.

actividades de explotación agropecuaria, forestal y comercial. En el texto aparecen ocupando cargos en el ayuntamiento los hacendados y comerciantes de apellido Pereyra, Ruiz, López, Alemán, Pavón, Cinta, Díaz, Novoa, Vela, Ladrón de Guevara, Palomino, Garduza y Lara, entre otros. A principios del siglo XX, el municipio adoptó el nombre de Puerto México, pero dejó los pormenores de por qué y su modernización... para que lean el libro.

Finalmente, cabe mencionar que los coordinadores de *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos* fueron generosos en su convocatoria e incorporaron trabajos de estudiantes de maestría y doctorado (de los nueve participantes, cinco estaban concluyendo sus estudios de posgrado). Esta inclusión constituye gran mérito académico, pues gracias a las líneas de investigación desarrolladas por estudiantes y profesores, se logró integrar un libro con variedad de textos sobre el municipio veracruzano, salvo uno, acerca de La Piedad, Michoacán. De esta manera, los becarios del entonces Conacyt continuaron su preparación académica enfrentando los retos de escribir un artículo. La guía, dedicación y enseñanza de los coordinadores en la confección del libro rindió sus frutos.

La diversidad de temas incluidos permite que la obra en cuestión pueda ser

leída a elección del lector. Si bien tiene una estructura definida cronológicamente, también existe una frontera histórica que consiente leer el texto comenzando con el artículo final, sobre la violencia y la inseguridad en el puerto de Veracruz en el siglo XXI, una violencia que, según los autores, cobraba dimensiones mayores en el Centro Histórico, en el fraccionamiento Floresta y en las colonias El Coyol 1, Formando Hogar y Playa Linda. Texto bien argumentado y sustentado, con base en información oficial, fuentes periodísticas y análisis cartográfico.

Otro acercamiento a la lectura puede hacerse desde el surgimiento de liderazgos locales, en los procesos de dotación agraria de la hacienda Lucas Martín, ubicada en Xalapa, donde los actores sociales aprovechaban las elecciones de los años veinte del siglo pasado para ocupar cargos populares en el municipio de Banderilla y controlar comités agrarios. El tema electoral también es abordado, con énfasis en el impacto de la alternancia política en los municipios del estado de Veracruz, entre 1982 y 1994. ¡Buena lectura!

Quiñones León, Efraín y Celaya Nández, Yovana (coords.). (2023). *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*. Universidad Veracruzana.