

# Autonomía y centralización en el México del siglo XIX. El caso de Baja California

*Ma. Eugenia Altable*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Este artículo está dedicado a la forma en que evolucionó la estructura normativa e institucional en la Baja California y la manera en que ello nos sirve para explicar la integración política de la región y su vinculación con un orden de tipo nacional.

## INTRODUCCIÓN

Una de las conclusiones que con mayor frecuencia se encuentra en la historiografía actual sobre el ámbito político mexicano del siglo XIX, es la que reconoce la debilidad del poder central frente a la consolidación de los poderes locales, muchas veces autónomos en la toma de decisiones, lo que retardaría la construcción del Estado nacional. En gran medida, el sustento de la autonomía regional sería, dentro de este esquema, el control de tipo patrimonial ejercido por los hombres fuer-

tes de cada localidad. El proceso inverso, es decir, la creciente centralización en la toma de decisiones a costa de la autodeterminación de los órganos de gobierno locales, suele ubicarse en la época porfiriana, una vez que se sentaron las bases de un mercado nacional y que las fuerzas políticas locales se vieron obligadas a seguir, por la vía de la fuerza o de la negociación, las pautas diseñadas por el ejecutivo general.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La utilización de esta perspectiva de análisis es tan frecuente que resulta imposible ofrecer un listado completo de las obras en las que



Por tratarse de una perspectiva general, no se toma en consideración que, como lo mostraría un estudio más detallado del desenvolvimiento de algunas regiones durante las cuatro o cinco décadas siguientes a la independencia, fue posible la instauración de prácticas e instrumentos públicos, mediante los cuales se pudieron plantear demandas y llegar a soluciones colectivas, lo que a su vez facilitó la integración política de las diversas entidades y su vinculación con el gobierno nacional. Esta manera de enfocar el problema, permite observar la constitución del Estado mexicano como fruto, no exclusivamente de un régimen específico, sino de un proceso de desarrollo normativo e institucional que

aparece. De fácil acceso y multicitados están los trabajos de Cardoso, *México*, 1988 y Córdova, *Formación*, 1972. En relación con el orden político de tipo patrimonial en México: Escalante, *Ciudadanos*, 1992 y Guerra, *Antiguo*, 1988.

se fue ajustando a lo largo del siglo y en el cual las experiencias, tanto en el centro de los poderes como en las regiones, fue de vital importancia.<sup>2</sup>

En el caso de Baja California existen suficientes indicios documentales que contribuyen a sostener la idea de que, entre 1820 y 1876, por fijar un cierto intervalo de tiempo, se generaron dos condiciones necesarias para la integración de este territorio a una dinámica nacional. Por un lado, la formación de una economía local que fue el punto de partida para poner en contacto al mercado peninsular con otras regiones y con el extranjero. No abordaremos aquí este problema, pues merece un espacio propio, aunque sí puede decirse que, su estudio, revela la definición paulatina de los intereses de los propietarios peninsulares, no sólo a partir de lo que internamente aconteciera en materia económica, sino también en estrecha relación con el resto del país.<sup>3</sup>

La otra condición es la relativa a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno locales. La creación de los ayuntamientos, el nombramiento de la Diputación territorial, la elaboración de estatutos orgánicos, entre otros, fueron factores de primer orden para facilitar la dirección de los asuntos públicos en el territorio, en medio de un estado prolongado y general de guerras civiles e invasiones extranjeras. Es precisamen-

<sup>2</sup> Acerca de esta forma de interpretar la historia política del siglo XIX en México ver: Pérez Herrero, "Crecimiento", 1991; Carmagnani, "Territorio", 1991 y "Territorios", 1994; Hernández, *Tradicón*, 1993.

<sup>3</sup> Trejo, "Espacio", 1997.

te a esta última condición a la que se refiere el presente trabajo.

#### NORMAS E INSTITUCIONES EN LA BAJA CALIFORNIA

En 1822 se instalaron en la Baja California los primeros ayuntamientos. Las funciones que les fueron encomendadas eran las mismas contempladas por la Constitución de Cádiz y consistían, de manera resumida, en el cuidado del orden, la educación primaria, la salubridad y las obras y servicios públicos, así como la gestión e inversión de sus propios caudales; la recaudación de las contribuciones para su remisión a la Tesorería respectiva y la promoción de aquellas actividades económicas que pudieran desarrollarse en los municipios.<sup>4</sup>

La frecuente insuficiencia de recursos fiscales limitó la capacidad real de los ayuntamientos bajacalifornianos para atender todas estas funciones; pero el hecho de constituir los ámbitos primarios de agrupación política de los habitantes de las distintas localidades, favoreció el que, a pesar de las penurias económicas, la institución municipal se expandiera en las décadas siguientes, tanto en número como en la influencia que ejerció en la toma de decisiones.

En efecto, en 1822 se crearon tres ayuntamientos: el de Loreto –capital del territorio–, el de San José del Cabo –zona agrícola y comercial– y el de San Antonio –punto de explotación minera y pecuaria. Treinta y cinco años



después, el número de cabildos se había elevado a ocho, es decir, uno en cada jurisdicción que, independientemente del número de habitantes, hubiera adquirido cierta importancia por su localización geográfica, sus actividades económicas o la presión de sus habitantes por darse una forma de gobierno.<sup>5</sup>

Al mismo tiempo que aumentaba el número de municipios, crecían también las expectativas de sus pobladores de poder servirse del órgano de gobierno local para alcanzar más y mejores condiciones de vida. Se puede tomar la cuestión de la dotación de tierras como ejemplo de las facultades asumidas por los cabildos. En

<sup>5</sup> Estos ayuntamientos eran, en 1858, San José del Cabo, Todos Santos, San Antonio, La Paz, Comondú, Mulegé, Santiago y El Rosario.

<sup>4</sup> "Constitución", 1985, arts. 321-323.

1822, el jefe político, Fernando de la Toba, transmitió a los ayuntamientos la capacidad de enajenar tierras, motivo por el cual el Ayuntamiento de San Antonio dispuso que, desde el momento de la publicación del bando respectivo, se ratificarían y darían por válidas todas las posesiones otorgadas, e informó que los municipios serían los únicos facultados para hacer concesiones de tierra y que se considerarían nulas las enajenaciones que hiciera cualquier otra autoridad.<sup>6</sup>

A pesar de que, al poco tiempo, les sería retirada tal facultad por el nuevo jefe político, todo parece indicar que los ayuntamientos continuaron ejerciéndola, ya que en un bando público del año de 1832

ofrecieron a los colonos los terrenos vacantes de sus jurisdicciones. La lectura de muchas concesiones nos muestra, en el mismo año, a un asesor Garay, ordenando el registro municipal de los títulos de colonización. Los ayuntamientos [...] metieron mano a la obra, y revisaron y sancionaron con el mayor celo los títulos que se les exhibieron, antiguos o modernos.<sup>7</sup>

Referencias como las anteriores se pueden encontrar todavía en los años siguientes, lo que nos habla de la participación de los ayuntamientos en la toma de decisiones, aunque no estuvieran autorizados formalmente por las leyes. De 1822 a 1837 éstos entregaron 37 sitios y tres suertes de tierra de un total de 223 sitios y 20 y media

suertes: casi el 17% de las tierras repartidas en ese periodo.<sup>8</sup>

Es cierto que el reparto de tierras y, sobre todo, la legalización de los títulos de propiedad, fue un problema de consideración en la Baja California, el cual generó disputas entre los colonos por el deseo de acaparar los mejores lotes, así como inconformidad por las constantes anulaciones de títulos y la exigencia de indemnizaciones. No obstante, estos inconvenientes no fueron impedimento para la posesión y explotación de las tierras para labores agrícolas, pecuarias y de asentamiento urbano y en ello tuvo mucho que ver la protección que los ayuntamientos brindaron a los pobladores de sus respectivas municipalidades.

De la misma manera que con el asunto de las tierras, en diversos momentos puede verse a las corporaciones edilicias hacer uso de su influencia, e incluso de la fuerza, para obtener facultades extraordinarias en torno a prácticas mercantiles, disfrute de contribuciones fiscales y delimitación de jurisdicciones. Por ello, no es de extrañar que los estatutos orgánicos elaborados para el gobierno interior del territorio, y a los cuales se hará referencia más tarde, hayan reconocido a esta institución como una importante base de representación, tanto para cuestiones relativas a las actividades económicas, como a las propiamente políticas.

Otro de los órganos de gobierno que coadyuvó a la definición de un orden institucional en la Baja Califor-

<sup>6</sup> "Bando del Ayuntamiento de San Antonio", septiembre 28 de 1822, en Landavazo, "Órganos", 1992, p. 24.

<sup>7</sup> Lassèpas, *Colonización*, 1859, p. 18.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 130.

nia, fue la Diputación territorial. Designada por primera vez en 1825, contaba dentro de sus atribuciones las de aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones recaudadas; dar el visto bueno a la inversión de los fondos públicos y examinar las cuentas antes de la aprobación superior; cuidar que se establecieran ayuntamientos donde correspondía; proponer los arbitrios que creyera más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común; promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; incentivar la agricultura, la industria y el comercio; hacerse cargo del censo y la estadística de las provincias e informar de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas y de los establecimientos piadosos de beneficencia.<sup>9</sup> La Diputación fue facultada también para que su primer vocal asumiera el cargo de jefe político provisional en tanto no se emitiera el nombramiento definitivo. Haciendo uso de esa prerrogativa, entre 1826 y 1836 los diputados se condujeron prácticamente sin contrapeso central, dado que los jefes políticos abandonaban la península bajacaliforniana para ejercer la representación del territorio en la capital del país ante el Congreso de la Unión y tardaba la nominación del sustituto.<sup>10</sup> Sucedería lo mismo durante la guerra con Estados Unidos, debido a la incapacidad del encargado del gobierno territorial para hacer frente a la invasión del ejército extranjero en la península.

<sup>9</sup> "Constitución", 1985, art. 335.

En esta última etapa, y a pesar de que la Diputación tenía más de diez años de estar inactiva por determinación de los regímenes centralistas, algunos de los residentes del territorio la reinstalarían como parte de las medidas necesarias para dar una cabeza al movimiento de defensa. Manuel Pineda, a la sazón comandante militar de la Baja California, decretó que la corporación que daría validez a los actos del ejército defensor sería precisamente la Diputación, la cual "se reuniría como autoridad legítima mexicana en esta península para que obre libre y espontáneamente conforme a las leyes de nuestra Constitución Federal".<sup>11</sup>

En abril de 1850, una vez firmado el tratado de paz con Estados Unidos, el Congreso General emitió un decreto donde quedaba asentada la facultad de esta Diputación para expedir un estatuto orgánico que normara, de acuerdo con ciertos lineamientos dictados por el propio Congreso, la organización de la administración pública territorial.<sup>12</sup>

Seis meses después, el estatuto estaría aprobado y se pondría en ejecución. De acuerdo con los lineamientos establecidos en el decreto que le

<sup>10</sup> Este periodo ha sido estudiado por Landavazo, "Disputa", 1994.

<sup>11</sup> "Manifiesto de Manuel Pineda al pueblo bajacaliforniano", San Antonio, noviembre 7 de 1847, en García, "Invasión", 1992, p. 67.

<sup>12</sup> "Otorgamiento de facultades extraordinarias a la diputación de la Baja California", abril 25 de 1850, Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Gobernación, consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC (en adelante IHH-UABC), caja 7, doc. 53.

daba vida, la Diputación se compondría de siete vocales nombrados por el mismo colegio electoral que elegía a los diputados generales, los cuales durarían en el cargo cuatro años. Para ser vocal de la Diputación se requería ser nativo o vecino por dos años del territorio, siempre y cuando, en este último caso, se fuera mexicano por nacimiento.

Se disponía en el estatuto que la administración interior del territorio, estaba a cargo tanto de la Diputación como del jefe político, por lo que, en lugar de las limitadas atribuciones con que contaba esta instancia desde 1825, a ella correspondería ahora expedir los reglamentos necesarios para el ordenamiento de la policía, de los caminos y de la enseñanza pública; confeccionaría el presupuesto anual de la Hacienda del territorio y determinaría las contribuciones necesarias para su ejercicio. En cuanto a los ayuntamientos, el estatuto orgánico facultaba a la Diputación para disponer la división política del territorio, aumentar o disminuir las corporaciones municipales, organizar las elecciones en los municipios y aprobar los presupuestos y los planes de arbitrios de los mismos. Es de mencionarse que estas disposiciones no quedaron solamente en el papel, ya que dicha Diputación expidió, durante esos años, diversos decretos sobre impuestos, tierras y organización municipal que fueron avalados por la administración general.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Entre otras, la Diputación declaró colonizables las tierras misionales, así como aquellas que eran aprovechables y que carecían de

Respecto al nombramiento del encargado del ejecutivo local, dos importantes acuerdos fueron incluidos. El primero, que el jefe político sería elegido de una terna de candidatos propuesta por la Diputación y enviada al presidente para su resolución final. El segundo retomaba lo decretado en 1822 acerca de que las ausencias del jefe político serían cubiertas por el vocal más antiguo del organismo.<sup>14</sup>

Después del descalabro general producido por la guerra con Estados Unidos y del peligro que corría la Baja California de ser anexada al país vecino, resulta de alguna manera natural que se admitiera la posibilidad de nombrar un jefe político con intereses fincados en el territorio, propuesto por un cuerpo colegiado representativo local. Las atribuciones de la Diputación para nombrar al gobernante local serían ampliadas en la ley orgánica elaborada en 1869 por los propios peninsulares, para dejar luego exclusivamente en sus manos la determinación respectiva.

#### EL GOBIERNO AUTÓNOMO

Tras la aprobación del Estatuto de 1850, los habitantes de la Baja California manifestaron su deseo de que el

título legal. Se fijaron impuestos bajos para la adquisición de estas tierras y condiciones favorables de pago. Paralelamente, los ayuntamientos fueron dotados de propios y arbitrios para su administración interna y el fomento de la educación y las obras públicas. Valadés, *Historia*, 1974, pp. 20-22.

<sup>14</sup> "Estatuto Orgánico de 1850", en Aguirre, *Contribución*, 1928, doc. 79, p. 82.

jefe político enviado previamente por el gobierno general, el coronel Rafael Espinosa, permaneciera al frente del territorio, pues su desempeño se consideró beneficioso para los intereses locales. No obstante, la turbulencia que comenzaría a manifestarse en 1852, con el regreso de Santa Anna al poder, y que continuaría en los años siguientes por la proclamación del Plan de Ayutla, primero, y de la Constitución de 1857 después, tuvo consecuencias importantes sobre el territorio, en la medida en que obligó a los peninsulares a definir un rumbo diferente para la organización política.

En los primeros meses de 1858, el gobierno constitucional encabezado por Juárez había salido de la capital de la república a causa del acoso de los partidarios del Plan de Tacubaya; el puerto de Mazatlán, de estrechas ligas comerciales con la península bajacaliforniana, estaba en manos de los conservadores,<sup>15</sup> y en la propia Baja California el comandante militar se había adherido al Plan de Tacubaya. Las movilizaciones en contrario no se hicieron esperar: los cabildos de la parte sur de la península lograron organizar una fuerza armada que avanzó hacia la sede de los poderes territoriales para proclamar la observancia de la Constitución de 1857, obtener la capitulación del jefe militar y su retiro de tierra bajacaliforniana.

<sup>15</sup> Desde el primer día de enero de 1858, el general Pedro Espejo, encargado de la guarnición de Mazatlán se adhirió al Plan de Tacubaya y reconoció como gobernador a José María Yáñez, quien tomaría posesión el día 4 del mismo mes. Ortega y López, *Sinaloa*, 1987, vol. 1, p. 346.

Ramón Navarro, un propietario local, fue nombrado jefe político provisional y la Diputación reinició sus tareas, entre las cuales estuvo la de solicitar a los ayuntamientos una ampliación de sus facultades. El organismo tomó desde entonces el nombre de Asamblea Legislativa y redactó un manifiesto en que declaraba su decisión de independizar transitoriamente el ejercicio público peninsular:

La Asamblea Legislativa y el gobierno territorial están hoy [...] en el caso de informarnos que hallándose enteramente cortadas las comunicaciones con el legítimo supremo gobierno general; que no existiendo el Congreso de la Unión; que hallándonos colocados a una enorme distancia de la capital de la república; que estando ésta desgraciadamente envuelta en la guerra civil [...] y en virtud de las amplias facultades que se le han conferido a la primera, ha resuelto gobernar a la península con total independencia del centro, entre tanto no se restablezca la paz y el orden legal en toda la república, en cuyo caso volverá al seno de la Unión mexicana [...]<sup>16</sup>

Acto seguido, la Asamblea Legislativa se dispuso a elaborar la Ley Orgánica Fundamental del Territorio de la Baja California que modificaba radicalmente el estatuto de 1850.<sup>17</sup> Una apretada síntesis de las enmiendas más novedosas es la siguiente: reconocimiento de la capacidad de la Asam-

<sup>16</sup> “La asamblea legislativa y el gobierno de la Baja California a los habitantes de la península”, La Paz, marzo 24 de 1859, AGNM, Gobernación, IIH-UABC, caja 9, doc. 57.

<sup>17</sup> Altable, “Centralismo”, 1997, pp. 9-67.

blea para emitir leyes; elección de los diputados en cada una de las municipalidades y nombramiento del gobernador, de los miembros del Tribunal Superior de Justicia y de los agentes y empleados de la Hacienda territorial por parte del organismo legislativo.

Y aunque las reformas estatutarias no dejaban duda alguna sobre la decisión de las fuerzas locales de ejercer el control de los órganos de gobierno de manera autónoma, se consideró pertinente asentarlos en el artículo 49 de la ley orgánica:

Siempre que el Soberano Congreso Nacional de la manera prescrita en la fundamental de la república, altere o modifique el presente Estatuto del territorio de la Baja California, se sujeta a ello voluntariamente; de lo contrario, protesta que jamás consentirá en ninguna innovación que no esté firmada bajo este principio legal y que en todos los casos en que se promueva la guerra civil para establecer un gobierno de hecho, el territorio se gobernará por sí mismo, adoptando todas las medidas de seguridad que considere convenientes, hasta que la paz se restablezca en la república.<sup>18</sup>

Es necesario hacer un comentario respecto a la declaración de autonomía hecha por la Asamblea Legislativa. Es cierto que la decisión ampliaba las prerrogativas de los habitantes de la Baja California para gobernarse con independencia de los poderes centra-

<sup>18</sup> "Ley Orgánica Fundamental del Territorio de la Baja California", La Paz, febrero 14 de 1860, Archivo Histórico "Pablo L. Martínez" (en adelante AHPLM), caja 75.

les; pero este hecho no se asumía como un rompimiento definitivo de los lazos políticos que unían al territorio con el gobierno general, a menos que se vieran alterados por la guerra civil, particularmente si ésta era promovida para desconocer la Constitución de 1857. Más bien se trataba de crear una estructura de gobierno que insertara la vida pública peninsular en el marco del proyecto liberal. La declaración de principios contenida en el manifiesto referido anteriormente y las determinaciones sobre comercio y propiedad de la tierra, tomadas cuando se creó la Asamblea, así lo indican.

En el manifiesto se declaraba que:

1° El territorio de la Baja California es parte integrante de la nación mexicana.

2° Acata y defiende la Constitución General de 1857, como la única ley fundamental de la república.

3° Mientras dure la guerra civil, se gobernará el territorio con total independencia del resto de la república, hasta que, restablecido el orden legal, se sujete de nuevo a lo que disponga el Soberano Congreso de la Unión.

4° El gobierno de la península protege la acción libre del comercio en todas sus relaciones, permite la entrada y salida de todos los buques mercantes, cualquiera que sea su procedencia, y no tolera el contrabando [...]

6° El territorio abre las puertas a los hombres honrados e inteligentes de todas las naciones, para que, en calidad de ciudadanos, vengan a establecerse al país, sometándose a las leyes de la república y a las particulares de la península [...]

7° En el país hallarán segura hospitalidad los hombres de todas las comu-

niones políticas y religiosas, con tal que sean honrados y pacíficos [...]

8° Ni los habitantes del territorio ni sus autoridades abrigan la intención de hostilizar a sus hermanos, sea cual fuere la opinión política que profesen [...] Nosotros declaramos que no queremos la guerra y dirigimos fervientes ruegos al Todopoderoso para que, en nuestra querida patria, reine la paz y se establezca definitivamente un gobierno justo, filosófico y liberal y que no vuelva jamás a entronizarse en la república ese funesto sistema teocrático militar que ha puesto al borde del abismo a la infortunada nación mexicana.

Respecto a las disposiciones económicas, se cuentan las de decretar la venta en propiedad privada de los terrenos sujetos al dominio directo de la nación, cuyo deslinde y venta quedaría en manos de las corporaciones municipales, así como la autorización del libre comercio por el puerto de La Paz, con capacidad para nacionalizar allí las mercancías extranjeras y enviarlas a la costa opuesta para su venta.

Las circunstancias de la guerra civil de Reforma y, posteriormente, la instauración del régimen imperial de Maximiliano de Habsburgo harían que la experiencia del gobierno autónomo en la Baja California se prolongara mucho más tiempo que el previsto, hasta durar prácticamente toda la década.

Debe mencionarse, sin embargo, que la mayor independencia en la toma de decisiones se acompañó de la manifestación de fuertes conflictos entre las diferentes fuerzas políticas locales, bien por la forma adoptada para designar a los funcionarios, bien por las medidas de índole económica.

Algunas cuestiones que conviene resaltar relativas a estos conflictos son, por una parte, que las personalidades involucradas eran casi todas propietarias de tierras, de comercios, de flotas perleras o agentes y socias de las empresas extranjeras del ramo minero. Eran partícipes, al mismo tiempo, de los diferentes órganos de gobierno, por lo que sus actitudes políticas estaban en estrecha relación con los beneficios que podrían obtener o de los que quedaban excluidos en el momento en que se tomaban ciertas decisiones económicas.<sup>19</sup> Por otra parte, las alianzas entre propietarios, ya fueran de origen amistoso, familiar o económico, facilitaron la actuación de algunos de ellos como funcionarios, pero nunca se logró que esas alianzas dieran por resultado un ejercicio de la autoridad de carácter permanente. Ni el arraigo local, ni la ideología, ni el prestigio económico, político o militar fueron significativos en la Baja California para conformar un grupo hegemónico que se impusiera sobre otros y lograra mantener la paz pública.

Luego entonces, y a pesar de que, en la década de los sesenta del siglo pasado, se abrieron espacios de acción política autónoma para los peninsulares, el gobierno general se mantuvo como referente para mediar en los conflictos. No es otra la razón de que, durante el mismo periodo del autogobierno, hubiera peticiones específicas

<sup>19</sup> Esta situación fue patente en los diversos conflictos de la década, pero resulta aún más clara al analizar las motivaciones de quienes estuvieron a favor o en contra de la adhesión del territorio al gobierno de Maximiliano. Ver Altabel, "Baja California", 1993, pp. 15-54.



en torno al nombramiento del gobernante local por parte del presidente nacional, con el objeto de que, garantizada su neutralidad, se pusiera fin a las disputas internas.

Paralelamente, a finales de la década emergería una república bastante más fortalecida que en sus épocas anteriores, por el dismantelamiento del partido conservador y el fracaso del proyecto imperial. Su futuro dependía, en gran medida, de la capacidad de sus administraciones para mantener un clima de paz social y ofrecer condiciones adecuadas para el desa-

rollo económico; de aquí que empezara a tomar forma una política general encaminada a ejercer mayor control sobre las entidades federales y la Baja California no sería la excepción.

Desde el verano de 1867, Juárez trataría de que el poder ejecutivo central tuviera mayores márgenes de acción mediante la propuesta de hacer algunas modificaciones constitucionales, la solicitud frecuente de poderes extraordinarios, la intervención en los procesos electorales de los estados y el control de los gobernadores por los comandantes militares.<sup>20</sup>

De esta forma, aunque en la Constitución de 1857 quedó consagrado el principio de la soberanía de los estados como fundamento primario del sistema federal, en los hechos se tendió hacia un manejo centralizado de la actividad política y económica de las diferentes regiones, y no como una salida transitoria a situaciones de emergencia, sino como tendencias de más largo plazo.

Los primeros resultados de la política centralizadora se observan en Baja California, a partir de 1868, con la disolución definitiva de la Asamblea Legislativa y la derogación de la ley orgánica que le daba sustento.

En mayo de ese año, el presidente Juárez envió a La Paz al general Bibiano Dávalos para encargarse de la jefatura política y de la comandancia militar del territorio, debido a ciertos problemas surgidos meses antes con el gobernador designado localmente; se

<sup>20</sup> Ballard, "Modelo", 1974; Scholes, *Política*, 1976; Falcón, "Logros", 1989; Cárdenas y Rojas, "Dilemas", 1992.

lo había acusado de ocupar de manera ilegal el cargo por ser extranjero y de realizar convenios no sancionados por el gobierno general con particulares. La disposición contravenía lo dispuesto en la ley orgánica, de que era la propia Asamblea la que tendría que hacer el nombramiento del gobernador local, por tanto, no tardaron en presentarse los problemas naturales derivados de la duplicidad de autoridad.

Apenas un mes después del arribo de Dávalos, la Asamblea Legislativa reunió su quórum legal y se dispuso a elegir al gobernador, nominación que recayó en Pablo María Castro, vecino de San José y ex presidente del municipio respectivo. Nada impedía que el electo asumiera el cargo, pues se entendía que la presencia de Dávalos en el territorio obedecía exclusivamente a una resolución extraordinaria del ejecutivo nacional para castigar las irregularidades cometidas por el anterior gobernante. Como el mismo Dávalos había declarado, “el objeto del gobierno general no era lastimar la dignidad de los pueblos, sino exigir la responsabilidad del que resultara culpable de algunos actos reprobables”.<sup>21</sup>

No obstante, el presidente Juárez no respondió sobre la ratificación del gobernador legalmente electo y la Asamblea creyó entonces pertinente elaborar un dictamen manifestando que:

Es indudable que el territorio se lamenta y siente una situación anormal por la venida del general Bibiano Dávalos [...] nombrado especialmente por el gobier-

<sup>21</sup> Valadés, *Historia*, 1974, p. 177.



no de la Unión con el exclusivo objeto de que se juzgara por sus procedimientos al gobernador de aquella vez, don Carlos F. Galán [...] la Asamblea no puede dudar ya que aquella misión militar cuyo carácter se refiere al gobernante, hoy se desarrolla y se refiere también contra el pueblo de California, puesto que se ataca su representación queriéndola dejar hasta en ridículo con una libertad aparente de deliberar y ocuparse de los negocios públicos sin que se acaten sus resoluciones.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> “Acta de sesiones de la Asamblea Legislativa”, La Paz, septiembre 26 de 1868, ANIPLM, caja 96.

Las consecuencias de este dictamen fueron visibles dos meses después, cuando la Diputación permanente de la Asamblea, a cargo de Antonio Piñuelas y Fernando Erqueaga, hizo llegar a Dávalos su resolución de protestar su nombramiento como jefe político, “por ser contraria su permanencia con tal carácter a la Constitución general y particular de la península”.<sup>23</sup>

Bibiano Dávalos contestó al desafío consignando a los diputados permanentes, lo cual informó a los ayuntamientos de la península. Ante la falta de documentación precisa que nos indique la respuesta recibida, la podemos suponer de neutralidad o de aprobación, pues pese a las quejas de los diputados y de algunas airadas protestas de las legislaturas estatales al Congreso de la Unión por violación de los derechos constitucionales del territorio, no se presentó ningún movimiento interno, como había sucedido anteriormente, para hacer valer los ordenamientos de la Asamblea Legislativa.

El siguiente paso fue declarar la inexistencia legal de este órgano legislativo. En diciembre, el ministro de Gobernación, José María Iglesias, comunicaba al general Dávalos que, en vista

de la anomalía que resultaría de que en ese territorio hubiese una Asamblea con facultades legislativas tan plenas que pudiera resolver, según lo marca el artículo 21 de su Estatuto, en qué casos deba gobernarse con total independencia del gobierno de la república, no deja lugar a que se considere

<sup>23</sup> *Ibid.*

válida y subsistente la existencia de dicha Asamblea.<sup>24</sup>

Y sorprendentemente, según la lentitud con que se aprobaban los decretos en el Congreso General, a escasos diez días de este comunicado, éste resolvería allí derogar la ley orgánica de la Baja California, expedida en 1860. Al mismo tiempo, se autorizaba al ejecutivo elaborar un nuevo estatuto del territorio, sin someterlo al Congreso para su revisión. Entonces sí, como una decisión central, el presidente Juárez nombró a Pablo María Castro jefe político de la Baja California.<sup>25</sup>

#### LAS MEDIDAS CENTRALIZADORAS

El autogobierno desapareció en la práctica a finales de 1868. Desde entonces, la administración general iría poco a poco controlando las esferas locales de participación política para resolver, desde el centro, las medidas que, en materia económica y administrativa, se consideraran pertinentes; la primera sería, precisamente, la anulación de la ley orgánica.

Tras la derogación de este código, procedía la elaboración de un nuevo

<sup>24</sup> “Comunicado de José María Iglesias, ministro de Gobernación al general Bibiano Dávalos”, México, diciembre 18 de 1868, AHPLM, caja 96.

<sup>25</sup> “Comunicado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación a Pablo María Castro”, México, febrero 17 de 1869, AHPLM, caja 100. Dos años después, en abril de 1871, Bibiano Dávalos volvería a ser nombrado, por el gobierno general, jefe político y militar de la Baja California.

documento normativo de la vida política en la entidad. En 1872, un asesor del Ministerio de Gobernación se encargó de diseñar una propuesta de estatuto que recogía los preceptos constitucionales sobre los derechos políticos de los habitantes del territorio, pero nunca llegó a aplicarse. Es probable que el presidente Lerdo no creyera oportuna su puesta en práctica, pues, tras la muerte de Juárez y fresca aún la revuelta de La Noria, procedió de inmediato a sustituir a los gobernadores de muchos de los estados para neutralizar a las fuerzas opuestas a su régimen.<sup>26</sup> Aprobar en tales condiciones un estatuto donde se suprimía la elección popular del jefe político territorial, era arriesgarse a perder el apoyo de una localidad como La Paz, ligada comercialmente con el puerto de Mazatlán, un punto de escasa filiación lerdista y campo de acción en cambio, de connotados militares porfiristas.

La demanda de un estatuto orgánico para Baja California se manifestó de manera continua en los años siguientes e incluso aparecería como parte del articulado del Plan de Tuxtepec.<sup>27</sup> Con todo, ninguna de las propuestas fructificó y el territorio permanecería, mucho más allá del siglo XIX, sin un código específico que rigiera las relaciones entre las diversas esferas de autoridad.

Sería el jefe político del territorio quien regiría la vida política local. Los

historiadores que se han dedicado al estudio de este tipo de funcionarios coinciden en afirmar que sus atribuciones cubrían un amplio campo de la vida pública de las localidades donde ejercían. Respecto a la Baja California, puede decirse que, entre sus deberes, estaban los de supervisar el cumplimiento de las leyes vigentes, elaborar el presupuesto anual, cuidar de la impartición de justicia, organizar los comicios generales, vigilar las actividades de los ayuntamientos y atender algunos asuntos relacionados con los derechos laborales y los contratos entre particulares.

El jefe político era, pues, el agente principal en cuanto a las disposiciones del gobierno central para el territorio. Sin embargo, al mismo tiempo que éste cerraba los canales de decisión, procuraba tener bajo vigilancia al propio jefe político, pues, en virtud de sus amplias atribuciones, a la larga podría concentrar demasiado poder en sus manos y actuar independientemente de las órdenes centrales. Fue por esa razón que los jefes políticos de la Baja California no eran nativos ni residentes en ella, de tal manera que pudieran ser fácilmente transferibles en casos de ineficiencia o de conflictos serios. Por otra parte, era obligado informar constantemente al Ministerio de Gobernación acerca de sus actividades, lo cual no constituía un mero trámite. La respuesta que recibieron de éste varios de ellos, indica que las atribuciones de los jefes políticos tenían ciertos límites. Un indicio en este sentido es el relativo a su capacidad de intervención en los ayuntamientos.

<sup>26</sup> Cosío Villegas, "Sebastián", 1992, pp. 117-147.

<sup>27</sup> "Plan de Tuxtepec", art. 7o., en Matute, México, 1984, pp. 322-325.

Como ya se expresó, el jefe político tenía la facultad de supervisar las decisiones de los ayuntamientos, en función de la cual, debía ser informado de las fechas en que se celebrarían sesiones de cabildo, remitirle el acta correspondiente, presidir las sesiones cuando lo creyese conveniente y revisar las cuentas municipales. Tenía capacidad también para imponer sanciones a los munícipes que hubiesen cometido alguna irregularidad y para reglamentar y vigilar los procesos electorales. Vayamos a la descripción resumida de uno de los problemas relacionados con los comicios municipales para observar la interacción entre las fuerzas locales, el jefe político y el gobierno central.

En 1871, el jefe político del territorio, general Bibiano Dávalos, decidió suspender a cuatro concejales del Ayuntamiento de la Paz por haber infringido la Constitución, la ley electoral y el reglamento correspondiente en unas votaciones en que se renovaría el cuerpo municipal. Los concejales suspendidos fueron acusados de haber instalado una mesa electoral en un punto llamado Santa Cruz, para facilitar el voto de aproximadamente 500 buzos dedicados a la extracción de perlas y que se encontraban en ese lugar en la fecha de la elección.

Los funcionarios municipales mostraron extrañeza ante la resolución del jefe político, ya que, alegaban, no respetaba la independencia de los cabildos. El reglamento electoral que había expedido, decían, se contraponía a la ley de mayo de 1871, misma que prohibía a los gobernadores o jefes políticos interferir en los eventos

electorales por causa o pretexto alguno, además de que la ley en que decía estar apoyado —expedida en julio de 1861— no le daba facultades para organizar los comicios, salvo en el caso de que los ayuntamientos no fueran nombrados por voto popular.

Por su parte, el jefe político argumentó que el reglamento comicial, expedido durante su mandato, se había realizado con base en las prerrogativas que al respecto le otorgaba la ya citada ley de 1861, única existente sobre elecciones locales. Más allá de los argumentos de tipo legal, el jefe político afirmaba que cada año se suscitaba el mismo problema con los buzos, pues los dueños de las armadas contaban con su voto para hacer ganar a sus candidatos.<sup>28</sup>

La primera reacción del Ministerio de Gobernación al informe sobre el caso fue apoyar al jefe político por medio de un dictamen provisional donde se ratificaba su autoridad para organizar las elecciones de los ayuntamientos y suspender a las autoridades municipales que no observan en los procedimientos establecidos. No obstante, es probable que hubiera negociaciones posteriores, dada la importancia de las personalidades involucradas en la suspensión; pues al año siguiente de iniciado el conflicto, el periódico local publicó un acuerdo, firmado por Dávalos, disponiendo que los munícipes suspendidos quedarán

<sup>28</sup> "Sobre la suspensión de algunos concejales del Ayuntamiento de La Paz, con motivo de las elecciones de parte de dicha corporación", AGNM, caja 27, 2a. Sección, 871(1), exp. 31, IHH-UABC, 1871.1.

libres para ejercer sus funciones como miembros del cabildo.<sup>29</sup>

El caso expuesto nos indica que la inexistencia de un estatuto interno o, en su defecto, de un código electoral actualizado y específico, se prestaba a variadas interpretaciones sobre el principio de autoridad en las cuestiones relacionadas con los sufragios locales, y ello fue motivo de éste y otros conflictos similares entre el jefe político y las personalidades del territorio. La laxitud normativa daba, sin embargo, mayor margen para que el aparato ejecutivo nacional resolviera los problemas mediante la negociación, haciendo valer su papel de árbitro. En todos los casos en que los procesos electorales de la Baja California derivaron en conflictos, la administración general intervino para solucionarlos, unas veces desautorizando las órdenes dictadas por el jefe político, otras avalándolas, sobre todo cuando la disputa rebasaba el ámbito meramente municipal y se sospechaba que la filiación partidista de los candidatos no era afín a los intereses del régimen central.<sup>30</sup>

De esta forma, el liderazgo del ejecutivo nacional fue imponiéndose paulatinamente en las decisiones que afectaban a la Baja California: por la anulación de las normas estatutarias que regulaban los derechos y obliga-

ciones de cada uno de los niveles del gobierno peninsular; por el nombramiento, como jefes políticos, de militares provenientes de otras localidades y subordinados a las resoluciones definitivas emitidas por el centro, y por la injerencia en los asuntos municipales y los procesos electorales por la vía de la negociación o de la fuerza, según fuera el caso.

La necesidad de defender la integridad nacional, puesta en peligro por las invasiones de ejércitos extranjeros en los treinta años anteriores, y la de sentar las bases para un desarrollo económico sostenido son argumentos valiosos para explicar las medidas tomadas por las administraciones de la República restaurada y dirigidas a limitar las libertades políticas en las entidades federativas. Sería necesario analizar caso por caso para determinar las formas y ritmos específicos que, en cada región, asumió este proceso centralizador, puesto que al no tratarse de una forma creada por derecho, sino de una práctica política, dependió en mucho, para su paulatina aplicación, de las particularidades de cada localidad. En la Baja California, por ejemplo, la limitación de la autonomía local fue temprana y de mucha menor complejidad debido, en parte, a su calidad de territorio.

Nos parece, sin embargo, que a estos argumentos se podrían añadir otros que dieran cuenta de las razones de que los usufructuarios del poder político local hayan aceptado sujetarse a las disposiciones centrales, después de largos años de haber desempeñado las actividades públicas de forma independiente.

<sup>29</sup> Periódico *La Baja California*, año VI, núm. 25, junio 22 de 1872. AHPLM, s.c.

<sup>30</sup> Una narración más detallada de los diversos conflictos por el ejercicio de la autoridad entre el jefe político, las fuerzas locales y el gobierno general en: Altable, "Centralismo", pp. 113-161.

La reserva de ciertos espacios a las fuerzas locales, tales como las regidurías municipales, las agencias de fomento, las juntas especiales, las subprefecturas, algunas oficinas administrativas y judicaturas pudo contar en tal sentido, pues se podían utilizar para la negociación o la coparticipación con el gabinete en turno.

El mejoramiento de la administración pública territorial arrojó un efecto similar. Los resultados, sin duda, no fueron inmediatos, pero con el transcurso del tiempo los sueldos del personal se fueron pagando con puntualidad, se lograron acuerdos entre el gobierno y los particulares para realizar algunas obras públicas y se diseñaron y aplicaron diversos reglamentos sobre educación, policía, registro civil y uso de los recursos naturales, entre otros.

De mayor peso que los elementos expuestos hasta aquí fueron las facilidades otorgadas a diversos propietarios para acrecentar sus negocios. Los permisos especiales para importación de mercancías o para pesca de perla fuera de las zonas reglamentarias; los contratos especiales para transportación marítima, la apertura de caminos, reparaciones, embellecimiento de calles y plazas; la exención de impuestos aduanales, o la expedición de títulos de terrenos baldíos estarían también dentro de las facilidades mencionadas.

Un factor que se sumaría a los anteriores fue la apertura a la inversión de capital extranjero en el ramo minero. Las empresas establecidas convirtieron a varios de los propietarios de la región en agentes comerciales

para la importación de insumos y para encargarse del transporte de la plata al puerto de La Paz para su exportación. Otro conjunto de particulares se beneficiaría también de las concesiones mineras al iniciar toda una gama de negocios, como abarrotes, sastrerías, zapaterías, peluquerías, etc. que atendían las necesidades de la población de los centros mineros y zonas aledañas. La producción de carne, quesos, cueros, hortalizas, frutas y demás artículos de consumo directo aumentarían, por otro lado, las ganancias de los rancheros, dado el incremento de la población y la derrama salarial.

Lo mismo podría decirse respecto a los negocios derivados de la pesca de perlas o de la recolección y exportación de orchilla<sup>31</sup> que, en conjunto, nos estarían hablando de la conservación de la tranquilidad pública como requisito para la buena marcha de los negocios.

Ello no significa que dejaran de existir ciertas manifestaciones de inconformidad por las medidas de control. En la década de los setenta hubo en el territorio nuevos levantamientos armados que tuvieron en común el objetivo de restituir las libertades políticas, pero que, a diferencia del decenio anterior, no tuvieron repercusiones drásticas, dado que los principales propietarios de la región, así como las autoridades de los diferentes municipios, no apoyaron las sublevaciones y, en

<sup>31</sup> La orchilla es un líquen con propiedades tintóreas que empezó a ser demandado en el mercado londinense y que abundaba en la bahía Magdalena de la Baja California.

cambio, reclamaron la intervención del comandante militar y jefe político, e hicieron contribuciones voluntarias para restablecer la paz social.<sup>32</sup>

Si en los sesenta una situación prolongada de guerra haría indispensable el ordenamiento del ámbito público territorial con base en un marco normativo e institucional manejado con independencia por las personalidades locales, en la década siguiente fue posible una mayor injerencia del gobierno central en la organización política de la Baja California por ofrecer ésta garantía de paz social y un marco adecuado para la realización de los negocios. Los propietarios encontraron de esta forma una coincidencia de intereses entre los proyectos políticos y económicos de la federación y sus propias expectativas.

En suma, analizar desde el enfoque regional el problema que supuso la constitución del Estado nacional mexicano, permite observarlo como un proceso de dos dimensiones: la del ordenamiento político en las distintas localidades, para lo cual la autonomía en la toma de decisiones fue no sólo inevitable sino finalmente provechosa, y la del paulatino acomodamiento de las fuerzas locales, mediante la negociación y la aceptación del arbitraje, a las directrices de la federación, mucho más consistente después de los setenta. De aquí que el Estado mexicano pueda ser visto como el producto de una relación entre los poderes centrales y los poderes locales que se definió a lo largo del siglo pasado, y en la

que mucho tuvieron que ver las fortalezas y debilidades de ambos lados.

## BIBLIOGRAFÍA

-Aguirre, Amado (comp.), *Contribución para la historia de la Baja California*, Talleres Tipográficos del Gobierno del Distrito, La Paz, 1928.

-Atable, Ma. Eugenia, "Baja California en el escenario de la intervención francesa", en *Estudios de Historia Sudcaliforniana*, UABCS, La Paz, 1993.

———, "El centralismo, ¿una imposición? Relaciones entre el poder central y el poder local en Baja California, 1859-1880", tesis de maestría, UABCS, 1997.

-Ballard Perry, Laurens, "El modelo liberal y la política práctica en la república restaurada 1867-1876", *Historia Mexicana*, Colmex, vol. XXIII, núm. 92, abril-junio 1974.

-Cárdenas García, Nicolás y Lucila Rojas Olvera, "Los dilemas de la democracia en la república restaurada", *Secuencia*, núm. 22, enero-abril de 1992.

-Carmagnani, Marcello, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX" en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño G. (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, Colmex, México, 1991, vol. 2.

———, "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850" en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano 1821-1855*, Nueva Imagen, México, 1994.

-Cardoso, Ciro (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910)*, Nueva Imagen, México, 1988.

-"Constitución Política de la Monarquía Española de 1812" en *Derechos del pueblo mexicano. Historia constitucional*, LII Legislatura, México, 1985.

<sup>32</sup> Atable, Centralismo, 1997, pp. 162-188.

-Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, México, 1972.

-Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, Colmex, México, 1992.

-Falcón, Romana, "Logros y límites de la centralización porfirista. Coahuila vista desde arriba" en Anne Staples, Romana Falcón, et al., *El dominio de las minorías. República restaurada y porfiriato*, Colmex, México, 1989.

-García Arce, Rubén, "La invasión norteamericana en la Baja California. Una visión hacia el interior de los acontecimientos, 1846-1849", tesis de licenciatura, UABCS, La Paz, 1992.

-Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, FCE, México, 1988, t. I.

-Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, Colmex/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1993.

-Landavazo, Marco Antonio, "Órganos de gobierno y grupos oligárquicos en Baja California. 1822-1837", tesis de licenciatura, UABCS, La Paz, 1992.

———, "La disputa oligárquica por la hegemonía en Baja California, 1822-1837", en Dení Trejo Barajas y Marco Antonio Landavazo, *Población y grupos de poder en Baja California*, UABCS, La Paz, 1994.

-Lassèpas, Urbano Ulises, *De la colonización de la Baja California y Decreto del 10 de marzo de 1857. Primer Memorial*, Imprenta de Vicente García Torres, México, 1859.

-Matute, Álvaro, *México, en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*, UNAM, México, 1984, 4a.ed. (Lectura Universitarias, 12).

-Ortega, Sergio y Edgardo López Mañón (comps.), *Sinaloa, textos de su historia*, Gobierno del estado de Sinaloa/Dirección de Investigación y Fomento de la Cultura Regional/Instituto José María Luis Mora, México, 1987.

-Pérez Herrero, Pedro, "'Crecimiento' colonial versus 'crisis' nacional (México 1765-1854). Consideraciones acerca de un modelo explicativo" en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño G. (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, Colmex, México, 1991, vol. 2.

-Scholes, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez, 1855-1872*, FCE, México, 1976.

-Trejo Barajas, Dení, "Espacio y economía en la península de California, 1785-1860", tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 1997.

-Valadés, Adrián, *Historia de la Baja California 1850-1880*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 1974 (Serie Documental, 11).