

El proceso histórico de la municipalización en el Estado de Sonora, lecciones y perspectivas futuras

Roberto Ramírez Rodríguez¹

Resumen

En este estudio se realiza un análisis histórico de los cambios en la división política del estado de Sonora. Primeramente, se describen los antecedentes de carácter jurídico-constitucional que dieron origen al municipio como parte de la división política estatal. Se realiza una semblanza de los principales cambios ocurridos en las constituciones locales del siglo XIX y del siglo XX en lo tocante a los cambios en la composición municipal. Posteriormente, se analizan los principales factores determinantes del proceso de reconfiguración municipal y finalmente se culmina con una reflexión sobre las lecciones que deja consigo el proceso de municipalización desde una perspectiva histórica.

Conceptos clave: Municipalización, Integración Territorial, Desarrollo Municipal

1.1. Antecedentes de los municipios en Sonora

Los primeros ayuntamientos que se formaron en territorio sonorense, datan del año 1813 año en que entro en vigor la constitución española de Cádiz. En su artículo 310 se establecía que todas aquellas poblaciones con más de mil almas, deberían de contar con una estructura de gobierno municipal. A continuación se describen los primeros municipios en el Estado de Sonora.

Cuadro 1. Primeros Municipios de Sonora, (1813).

1. Álamos	9. Oposura
2. Bacoachi	10. San Miguel de Horcasitas
3. Bavispe	11. Pitic
4. Cieneguilla	12. San Ignacio
5. Cucurpe	13. Tubac
6. Arizpe	14. Tucson
7. Fronteras	15. Sahuaripa
8. Bacerac	16. Ures

Fuente: Almada, Francisco. Diccionario de historia, geografía y biografía de sonorenses, Instituto Sonorense de Cultura, 1990.

Estos municipios tuvieron una vida muy efímera, dado que fueron disueltos por el Rey Fernando VII en 1814. No fue sino hasta 1820 que se restablece la Constitución de Cádiz y a partir del año siguiente se restablecieron aquellos municipios que reunían el requisito de tres mil almas. Posteriormente, en la constitución local del 31 de octubre de 1825 se determinó que se establecerían ayuntamientos en aquellos pueblos que contaran con al menos tres mil

¹ Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana, Profesor Titular C del Departamento de Economía, Universidad de Sonora, e-mail: roberto.ramirez@unison.mx

almas, la lista se enumera a continuación: Álamos, Navojoa, Santa Cruz del Río Mayo, San Miguel de Horcasitas, Ures, Rayón, Mátape (Villa Pesquera), Hermosillo, Guaymas, Buenavista, Batuc, Sahuaripa, Moctezuma y Villa Figueroa (altar)². Cabe señalar que estos ayuntamientos fueron establecidos cuando Sonora formaba parte junto con Sinaloa del Estado de Occidente.

Posteriormente, la constitución de 1831 determinó que el estado se dividía en partidos, señalándose la existencia de 8 partidos: Arizpe, Moctezuma, Hermosillo, Álamos, Figueroa, Horcasitas, Buena Vista y Bayoreca. La división del Estado en distritos se establece en mayo de 1837 por acuerdo de la Junta departamental y fueron los siguientes: Arizpe, Horcasitas, Hermosillo y Bayoreca. Los responsables reciben el título de prefectos y se subdividían en partidos a cargo de subprefectos y municipios, estos últimos bajo la responsabilidad de jueces de paz. La constitución del 13 de mayo 1848 ratificó la división en distritos para su administración interior, que eran dirigidos por prefectos nombrados por el gobernador con la ratificación del congreso. Se mantienen cuatro distritos, se suprimen cuatro; Figueroa, Horcasitas, Buena Vista y Bayoreca y se agregan 5 distritos más; San Fernando de Guaymas, San Ignacio (después nombrado Magdalena), Ures, Altar y Sahuaripa. La constitución de 1861 ratifica el establecimiento de los distritos, integrados a su vez únicamente por municipios. Continuará la división política en nueve distritos hasta su supresión el 21 de noviembre de 1914.

Como parte del proceso de formación del municipio libre durante la revolución mexicana, se fue gestando la idea de formar una estructura de gobierno local alternativa a la prevaleciente en el porfiriato. Para tal efecto, en un primer paso el Gobernador Provisional Constitucionalista Benjamín Hill, decreta el 21 noviembre de 1914 la abolición de las prefecturas distritales, que a letra dice:

Artículo único: Con esta fecha quedan suprimidas las prefecturas políticas en el Estado de Sonora, siendo los ayuntamientos los que por conducto de los presidentes municipales y comisarios de policía deben ejercer las funciones que claramente les señala la Ley Orgánica del Estado y la Constitución Política del mismo.

En diciembre 26 de 1914, el general Venustiano Carranza generaliza a todo el país la derogación del artículo 109 de la constitución del 5 de febrero de 1857, emitiendo un nuevo decreto en donde se establece que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma republicana, representativa, popular, teniendo como base de su organización política, el municipio libre, administrado por elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias con el Gobierno del Estado. Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durarán periodo mayor de seis años.

Una vez nombrado gobernador interino del estado de Sonora en 1916 Adolfo de la Huerta, procede a formalizar mediante decreto el municipio libre, con el fin de promover las elecciones libres de las autoridades municipales. Una vez aprobada la constitución política del estado de Sonora el 15 de septiembre de 1917, se eligen ayuntamientos en 67 municipios del estado de Sonora, que para efectos de su administración interior, se constituyen aquellos

² Ver Almada, Francisco. Diccionario de historia, geografía y biografía de sonorenses. Instituto Sonorense de Cultura, 1990.

que tienen más de diez mil habitantes, con la integración de un presidente y 6 regidores, en tanto que en aquellos municipios con menos de esta cantidad, se integran con un presidente municipal y cuatro regidores.

La antigua división en nueve distritos, se siguió conservando para efectos de la división política de los distritos electorales locales que se fijaron en la constitución local de 1917, para los asuntos de la hacienda y en la minería³. Además, se ha señalado que la división en nueve distritos, se basa en la configuración hidrográfica, lo que la hace propicia para efectos de planeación regional. La integración de los distritos en municipalidades para estos propósitos se conservó como sigue:

La Región de Altar. Comprendía diez municipios: Altar, Átil, Caborca, Puerto Peñasco, Quitooa, Pitiquito, Sáric, Trincheras, Tubutama y San Luis Río Colorado.

La Región de Magdalena, está constituida por seis municipios: Benjamín Hill, Cucurpe, Imuris, Magdalena, Santa Ana, y Nogales.

La Región de Arizpe: está formada por los once municipios siguientes: Aconchi, Agua Prieta, Bacoachi, Baviácora, Cananea, Fronteras, Huépac, San Felipe, Arizpe, Naco y Banámichi.

La Región de Moctezuma: La comprenden trece municipios: bacadehuachi, Bacerac, Bavispe, Cumpas, Granados, Huasabas, Moctezuma, Nácori Chico, Huachinera, Nacozari de García, Oputo, Divisaderos y Tepache.

La Región de Hermosillo, comprende sólo cuatro municipios: Hermosillo, La Colorada, San Javier y Suaqui Grande.

La Región de Ures, está dividida en los doce municipios siguientes: Ures, Batuc, Carbó, Mazatán, Onavas, Opodepe, Rayón, San Pedro de la Cueva, Pueblo de Suaqui, Tepupa, Soyopa y Villa Pesquera.

La Región de Guaymas, sólo tiene cuatro municipios: Guaymas, Empalme, Bacum y Ciudad Obregón.

La Región de Sahuaripa, está constituida por cuatro municipios: Sahuaripa, Arivechi, Bacanora y Yécora.

La Región de Álamos, consta de seis municipios: Álamos, Etchojoa, Navojoa, Huatabampo, Quiriego y Rosario.

Aunque cabe señalar que la vieja división política distrital se dividía en los grupos siguientes:

- I. Distritos de la Parte Norte: Altar, Magdalena, Arizpe y Moctezuma
- II. Distritos del Centro: Hermosillo, Ures y Sahuaripa.
- III. Distritos de la parte Sur: Guaymas y Álamos.

³ También la integración de los distritos judiciales siguió de cerca a la vieja división política distrital.

1.2. Los factores determinantes de la dinámica del proceso municipal

Los factores explicativos y el proceso político que dan cuenta de los cambios en la división política municipal, ha estado configurada por un entramado de factores estructurales y coyunturales que confluyen en forma diversa en el proceso histórico. Factores de carácter económico, político y cultural tienen una influencia determinante en los procesos de creación, fusión, división y desaparición de municipios.

Con el advenimiento del nuevo siglo XX, en el escenario de la ya prolongada dictadura porfiriana, se conjugan una serie de factores que derivaran en una fuerte recesión de la actividad económica de 1902 a 1903, así como una fuerte caída del gasto público real en estos mismos años⁴. La situación se torna difícil en el manejo de las finanzas públicas, ya que los déficits fiscales se vuelven recurrentes de 1903 a 1906. La baja considerable de las rentas, las malas cosechas de 1904 a 1906 y las fuertes erogaciones en la campaña contra los yaquis, así como la construcción de la penitenciaría en Hermosillo, llevarán a una crisis de liquidez en la hacienda pública estatal a partir de 1903, lo que obligará a la contratación de créditos con el Banco de Sonora para cubrir el saldo descubierto.

Cuadro 2. Ingreso, gasto y balance presupuestal del estado de Sonora y sus municipios, 1902-1910

Año	Ingresos estatales	Egresos estatales	Ingresos municipales	Egresos municipales	Balance Presupuestario Estado	Balance Presupuestario Municipios
1902	664,831	496,705	568,141	559,931	168,126	8,210
1903	700,530	1,088,507	752,065	756,039	-387,977	-3,974
1904	769,960	1,269,845	657,886	646,036	-499,885	11,850
1905	685,057	1,127,015	856,892	829,539	-441,958	27,353
1906	753,209	1,098,905	969,318	829,539	-345,696	139,779
1907	885,677	730,328	1,146,214	1,108,179	155,349	38,035
1908	826,565	743,908	1,296,560	1,244,698	82,657	51,862
1909	889,484	987,815	1,310,967	1,258,528	-98,331	52,439
1910	867,242	779,518	1,424,850	1,367,856	87,724	56,994

Fuente: Departamento de la Estadística Nacional. Sonora, Sinaloa, Nayarit, Estudio Estadístico, Económico y Social. Publicado por Imprenta Mundial México, 1928. México.

El desequilibrio financiero que padece la hacienda pública estatal, se hará extensivo a las finanzas municipales solamente el año de 1903⁵. Esto significa que la recesión económica impactó por igual a las finanzas públicas municipales. En este contexto, el Congreso del

⁴ Ver Navarro, Gerardo y Ramírez, Roberto. "El tránsito de las finanzas públicas clásicas a las finanzas públicas intervencionistas. Del porfiriato a la posrevolución". Revista de Investigación Social Imaginales, Num. 9, enero-junio de 2010. Universidad de Sonora.

⁵ De acuerdo a Aguilar Camín, los ingresos municipales de Moctezuma, Arizpe, Cumpas, Naco y Agua Prieta, se dispararon de 1892 a 1909. Además los Distritos de Arizpe y Moctezuma tuvieron la tasa de crecimiento poblacional más alta de Sonora. De hecho al terminar el porfiriato, Cananea tenía una población de 14,841 habitantes, la mayor del estado. Por este auge minero, probablemente los estragos de la recesión de 1902 a 1903, se resintieron con mayor vigor en otras zonas del Estado. Aguilar Camín, Héctor. "La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, versión electrónica, 2017.

estado toma la decisión el 5 de diciembre de 1903 de suprimir a 22 municipios⁶. Todo indica que la recesión económica y el desequilibrio de las finanzas públicas estatales y municipales, fueron los factores que orillaron a tomar esta difícil decisión.

Uno de los principales factores económicos que dan cuenta del surgimiento de nuevos municipios en la época porfiriana, es el desarrollo de los ferrocarriles. Tal es el caso del surgimiento de las ciudades de la zona costera por donde se levantaron las vías del ferrocarril sudpacífico en el periodo de noviembre de 1881 hasta 1908, dando fin el tramo ferroviario de Nogales a Estación Don. Esto trajo consigo la aparición de las poblaciones de Nogales, Pesqueira, Carbó, y Torres, sobre todo a partir de la culminación del tramo Nogales – Guaymas el 23 de octubre de 1882⁷. El proceso continúa en la línea hacia el sur del Estado, cuando en 1907-1908 construyó las vías de Guaymas hasta Estación Don. Contribuyendo en la configuración de nuevas localidades en el sur del Estado.

De igual forma, en los años de 1896 a 1908, se construyeron los ferrocarriles que articularon los centros mineros más importantes del Estado con el mercado norteamericano. Es el caso de la red ferroviaria de La colorada- Minas Prietas en 1896, la de Cananea en 1902 y 1908 y la de Nacozari en 1904. El flujo de mercancías era de ida y vuelta, se llevaba minerales y productos agropecuarios y se traían mercancías de allende la frontera. Con los ferrocarriles de Cananea y Nacozari, surgieron las poblaciones de Naco y Agua Prieta y se vigorizó el circuito Cananea-Santa Cruz-Nogales como parte del mercado de insumos y productos agropecuarios de la Compañía Minera de Cananea.

Otro de los factores que explican el surgimiento de nuevos municipios en los ejes de articulación ferroviaria hacia los Estados Unidos, es la desaparición de las incursiones apaches en el norte y centro del Estado, dando paso a la apertura de los trabajos agropecuarios e industriales de las regiones que habitaban las citadas tribus. La desaparición de los levantamientos de las tribus Yaqui y Mayo, producto de las deportaciones masivas a Yucatán y al Valle de Oaxaca, así como de una constante guerra en contra de estas tribus, van a permitir la apropiación privada de la tierra en los valles del Yaqui y Mayo, así como el desarrollo capitalista en la agricultura. El desarrollo de la agricultura comercial en el valle del Yaqui y Mayo, está íntimamente relacionada con el desarrollo de la red ferroviaria de Guaymas a Estación Don que se realiza de 1907 a 1908. Esta genera las condiciones para el desarrollo de nuevas poblaciones que se convertirán en Municipios, como es el caso de Etchojoa (1909), Bacum (1911), Cócorit (1911), Pótam (1911) y Tórim (1911).

Cabe señalar que la municipalización de los 4 pueblos yaquis en 1911, se da en el marco del nuevo gobierno emanado de la revolución maderista, siendo gobernador del Estado de Sonora José María Maytorena, hacendado guaymense que se caracterizó por proteger a los yaquis de las persecuciones del ejército porfirista, ya que los empleaba como

⁶ Los municipios suprimidos son: Átil, Baroyeca, Batacosa, Conicari, La Barranca, Macoyahui, Mazatán, Nácori Grande, Onavas, Pueblo de Álamos, San Antonio de la Huerta, San Ignacio, San José de Pimas, Sinoquipe, Karachi, Tecoripa, Tepahui, Terrenate, Tónichi, Tuape, Tubutama y Villa de Seris.. Aguilar Camín, Héctor. “La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, versión electrónica, 2017.

⁷ Villa de Seris cambia su status de Comisaría a Municipio el 19 de agosto de 1911. También Átil cambia de Comisaría a Municipio en 1911. Ambos municipios forman parte de este proceso de surgimiento de nuevas municipalidades producto del desarrollo del ferrocarril.

mano de obra en su hacienda la “Misa”. Esta nueva coyuntura política, propiciada por el triunfo de la revolución maderista en contra de la dictadura porfirista y el arribo al poder de José María Maytorena, van a permitir la mediación política para constituir los cuatro nuevos municipios de los pueblos yaquis.

Otra nueva oleada de nuevos municipios se da durante el periodo del gobierno interino en el estado de Sonora de Adolfo de la Huerta, que va del 26 de abril de 1916 al 30 de junio de 1917, en donde es relevado por Plutarco Elías Calles como gobernador constitucional del 30 de junio de 1917 a 1919, pero solamente dura un mes en su encargo, para hacerse cargo de la Jefatura de Operaciones Militares de Sonora. Posteriormente, es electo gobernador constitucional del Estado de Sonora Adolfo de la Huerta de 1919 a 1921. En este interludio, pasan de Comisarías a Municipios Trincheras (1916), Agua Prieta (1916), Nácori Chico (1917), Pilares de Nacozari (1917) y San Ignacio en (1919). El caso de la municipalización de Pilares de Nacozari, Nácori Chico y Trincheras obedece fundamentalmente al auge que toma la minería en estas localidades y en el caso de Agua Prieta a su posición estratégica como aduana fronteriza⁸. En el caso de San Ignacio (Magdalena), a su desarrollo agrocomercial y de la minería de oro y plata, como parte del corredor del ferrocarril sudpacífico en el norte del estado de Sonora.

Si consideramos, la evolución de los cambios en los requisitos para aprobar nuevos municipios, solamente cuatro constituciones habían especificado el tamaño poblacional mínimo necesario para su aprobación en esa época.

Cuadro 3. Requisito poblacional en las constituciones locales para nuevos municipios

Constitución Local	Habitantes	Artículo
1825	3,000	(Art. 177)
1861	500	(Art. 81)
1872	500	(Art. 81)
1917	10,000	(Art. 64, fracción XII)
1922	500	(Art. 64, fracción XII)

Fuente: Almada Ignacio y Luna Alejandro, “Sonora, historia de las instituciones jurídicas”. Colección Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la república mexicana, Coordinada por Galeana Patricia y Barceló Daniel, Tomo I, Siglo XIX. Coedición UNAM, Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición, 16 de agosto de 2010.

Constitución Política del Estado de Sonora de 1917. Ley número 71, 22 de diciembre de 1922, H. Congreso del Estado de Sonora.

Tomando en cuenta que los nuevos municipios aprobados por el Congreso Local de 1921 a 1927 fueron Huachinera (1921), Tepupa (1923), El Tigre (1924), La Dura (1926) y Cajeme (1927). Con la salvedad del municipio de Cajeme, el resto de nuevos municipios no superaba los 10,000 habitantes. Sin embargo, en el caso de El Tigre, las rentas municipales de 1926 reportan un ingreso anual de \$28,813 pesos, mismos que superan con creces a los de Tepupa (\$478), La Dura (\$2,661) y Huachinera (\$851). Queda claro que estos nuevos municipios fueron aprobados por razones políticas, además de que Tepupa, Huachinera y La

⁸ Radding de Murrieta, Cynthia (coord.). Historia General de Sonora, Tomo IV. Sonora Moderno, 1880-1929. Gobierno del Estado de Sonora, 1985.

Dura, tampoco reunían la condición de contar con ingresos bastantes y suficientes para proveer los servicios públicos municipales. Tres municipios fueron suprimidos y convertidos a la categoría de comisarías, es el caso de Movas (1926), Pótam (1927) y Tórim(1927). El municipio de Movas reportaba en 1926 ingresos por 728 pesos, en tanto que Pótam y Tórim no reportaban ingresos⁹. Los tres nuevos municipios mencionados no reunían el requisito poblacional de la constitución de 1917, aunque cabe señalar que se municipalizaron cuando se aplicaba el criterio de 500 habitantes al menos. En el caso de los pueblos yaquis, cabe señalar que su supresión como municipios fue producto del reinicio de la guerra del yaqui, que se intensificó de 1926 a 1928, producto de las tensiones que seguían latentes por la indefinición que prevalecía en torno a la tenencia de la tierra en ambos márgenes del río yaqui¹⁰.

Los efectos de la crisis mundial de 1929 a 1933, se manifestaron a nivel estatal en una fuerte y generalizada caída de la producción de bienes y servicios. Reducción de los precios internacionales de los principales productos de exportación, aumento de las medidas de protección comercial por parte de los Estados Unidos, a través de la aplicación de la Ley Hawley Smoot, que había estipulado un incremento sustancial en las tarifas arancelarias para acceder al mercado norteamericano. La situación se tornó crítica para cultivos como el Garbanzo, Arroz, Tomate y Chícharo, de los cuales el gobierno captaba sus principales impuestos agrícolas. Esta situación se tradujo en un incremento sustancial del déficit de las finanzas públicas estatales, que llegó a ser de 57% del ingreso en 1931 de acuerdo a estimaciones realizadas¹¹.

Para sortear los impactos de la crisis económica y su expresión inmediata en una fuerte caída de los ingresos públicos y un aumento concomitante del déficit fiscal, el Gobernador Francisco Elías Calles expidió en Diciembre de 1930 la Ley Número 68 que suprime algunos municipios¹². Como resultado de esta medida, se suspendieron 46 municipios, que pasaron a formar parte en calidad de comisarías de algunos municipios integradores. Con la nueva división política sólo quedaron 27 municipios.

Agrupando a los 65 municipios que consignaba el censo de población y vivienda de 1930, por rango poblacional, se puede constatar que hubo municipios de menos de 10,000 habitantes que no fueron suprimidos (ver cuadro 4). Incluso algunos contaban con

⁹ Cabe señalar que Bacum reportaba ingresos en 1926 por \$44,768 pesos, en tanto que Cócorit reportaba \$48,540 pesos, esto contrastaba con la nula recaudación de Pótam y Tórim. Es posible que la resistencia de los pueblos yaquis a la fiscalidad, fuera otra de las expresiones de la resistencia comunitaria al despojo y la exclusión social.

¹⁰ Ver Almada, Ignacio y Medina, Marcos, "Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000", Editorial Cal y Arena y H. Congreso del Estado de Sonora, 2001.

¹¹ Ver más detalles en Camou Heally, Ernesto (Coord). Historia Contemporánea de Sonora, 1929-1984. Primera edición 1985, Gobierno del Estado de Sonora, Instituto Sonorense de Cultura.

¹² Cabe señalar que el 20 de octubre de 1930 gana las elecciones para gobernador Rodolfo Elías Calles, sobrino del gobernador provisional saliente Francisco Elías Calles e hijo del General Plutarco Elías Calles. Las acciones realizadas al final del periodo de Francisco Elías Calles, como la aprobación de la Ley Número 68 que suprimía algunos municipios el 26 de diciembre de 1926, eran una parte de la estrategia del grupo callista para reactivar la economía regional en el impasse de la gran depresión. Ver a Camou Heally, Ernesto (Coord). Historia Contemporánea de Sonora, 1929-1984. Primera edición 1985, Gobierno del Estado de Sonora, Instituto Sonorense de Cultura.

poblaciones menores a 5,000 habitantes y se mantuvieron vigentes¹³. Todo indica que no hubo equidad horizontal en la aplicación del criterio población. Evidentemente, que no suprimieron ningún municipio con más de 10,000 habitantes, pero también fueron selectivos en cuanto al criterio demográfico y sobre todo se tomó en cuenta la capacidad recaudatoria reflejada en el presupuesto de ingresos (ver anexo 1).

Cuadro 4. Municipios del Estado de Sonora por rangos de tamaño poblacional

Mpios<1000	Mpios>1000 y <5000	Mpios>5000 y <10000	Mpios>10000
Atil* 603	Aconchi* 1460	Agua Prieta 6677	Alamos 18857
Mazatán* 909	Altar 2196	Bacum* 6204	Cajeme 22088
Onavas* 613	Arivechi* 1479	Cumpas 5960	Cananea 16730
Oquitoa* 624	Arizpe 4171	Etchojoa 9626	Guaymas 18779
San Felipe* 578	Bacadéhuachi* 1278	Magdalena 6220	Hermosillo 28869
San Javier* 999	Bacanora* 1312	Sahuaripa 6881	Huatabampo 11810
Suaqui Grande* 482	Bacerac 2864	Santa Ana 5120	Nacozari de García 16204
Tepupa* 595	Bacoachi 1713	Ures 6063	Navojoa 22864
	Banámichi* 1397		Nogales 15605
	Batuc 1107		
	Baviácora* 2340		
	Bavispe* 2047		
	Caborca 4867		
	La Colorada* 2565		
	Cucurpe* 1690		
	Fronteras* 2733		
	Granados* 1006		
	Huasabas* 1211		
	Huépac* 1136		
	Imuris* 3181		
	Moctezuma 2970		
	Nácori Chico* 1629		
	Opodepe* 2689		
	Oputo (Villa Hidalgo)* 2435		
	Pitiquito 2506		
	Quiriego* 4016		
	Rayón 1630		
	Rosario 4838		
	San Miguel de Horcasitas* 4215		
	San Pedro de la Cueva* 1299		
	Santa Cruz* 1027		
	Sáric* 1873		
	Soyopa* 1647		
	Suaqui* 1627		
	Tepache* 2098		
	Trincheras* 1789		
	Tubutama* 1779		
	Villa Pesqueira* 1579		
	Yécora* 3112		

Nota: No incluye a Pilares de Nacozari, ni a Huachinera por carecer ambos municipios del dato de población en el censo de 1930.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley No. 68 que suprime algunos municipios, 26 de diciembre de 1930 y con el V Censo de Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, Secretaría de la Economía Nacional, 1930.

¹³ Para más detalles sobre la discusión que se dio en torno a los criterios para la desaparición de municipios, en particular sobre la capacidad para recaudar ingresos, ver a Almada, Ignacio y Medina, Marcos, "Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000", Editorial Cal y Arena y H. Congreso del Estado de Sonora, 2001.

En lo tocante al aspecto presupuestario, cabe señalar que los trece principales municipios del estado, aportaban en 1926 un 83.5% del total de ingresos municipales. En tanto que para 1934, tan sólo ocho municipios aportaban el 72.9% de los ingresos municipales (ver cuadro 5). Por lo tanto, la medida tomada por el gobierno estatal para reducir los gastos estatales, más tenía que ver con los gastos en educación que realizaba en los municipios. Ya que los municipios y comisarias aportaban un 10% para los gastos de educación pública, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del 11 de enero de 1916 que estableció el gobernador Plutarco Elías Calles. Hay que tomar en cuenta que los gastos en educación eran el principal rubro del gasto estatal¹⁴.

Cuadro 5. Principales municipios en su aportación a los ingresos municipales
(1926/1934)

Municipio	1926	Municipio	1934
Agua Prieta	81,893.00	Cajeme	156,274.00
Alamos	28,599.00	Cananea	215,300.00
Bacúm	44,768.00	Guaymas	92,818.00
Cananea	156,548.00	Hermosillo	204,432.00
Cócorit	48,540.00	Nacozari	48,652.00
Guaymas	189,812.00	Navojoa	110,785.00
Hermosillo	307,857.00	Nogales	147,334.00
Huatabampo	45,514.00	Ures	49,991.00
Magdalena	39,210.00	Subtotal	1,027,520.00
Nacozari	44,417.00	Total	1,408,682.00
Navojoa	134,559.00	Porcentaje (%)	72.94
Nogales	275,133.00		
Pilares de Nacozari	32,035.00		
Subtotal	1,428,885.00		
Total	1,711,080.00		
Porcentaje (%)	83.51		

Fuente: Estimaciones propias en base a Departamento de la Estadística Nacional. Sonora, Sinaloa, Nayarit, Estudio Estadístico, Económico y Social. Publicado por Imprenta Mundial México, 1928. México. Francisco Medina, "Monografía de Sonora", 1955.

Como producto del desplome de la minería, se da una fuerte caída de los ingresos municipales, de dónde provenía una de sus principales participaciones federales. En virtud de que se les participaba a los municipios con el 40% del impuesto superficial minero que recaudaran. Por ello aquellos municipios con mayores superficies en explotación obtenían mayores participaciones por este rubro. Municipios como Cananea, Nacozari y Pilares de Nacozari aparecían dentro de los principales aportantes al recaudo municipal en 1926. Para

¹⁴ La distribución del ajuste presupuestario por ramo administrativo de 1929 a 1933, refleja claramente que la mayor absorción del recorte recayó en el poder ejecutivo, con 75% del recorte total que fue de 798,899 pesos. El resto del ajuste se distribuyó entre un 14.8% del poder legislativo y un 10.1% en el poder judicial. El rubro más afectado en el presupuesto de egresos, fueron los gastos en educación pública, ya que su disminución fue la más significativa, constituyéndose en la variable de ajuste fundamental del gasto administrativo. El recorte en el gasto educativo por sí mismo represento un 85.4% del ajuste total en el gasto administrativo de 1929 a 1933.

1934 solamente Cananea y Nacozari se siguen destacando en la captación de ingresos públicos, con excepción de Pilares de Nacozari que es suprimido el 14 de noviembre de 1931 para convertirse en comisaría.

De los municipios que fueron suprimidos, varios de ellos fueron rehabilitados en el transcurso de 1931 a 1953 (ver cuadro 6). Sin embargo, no deja de ser contradictoria la medida de rehabilitar a municipios que no reunían el requisito poblacional para erigirse como tales. Incluso, se restableció como municipio a Arivechi, pese a ser desde el punto de vista geográfico un caso atípico, ya que queda comprendido dentro del Municipio de Sahuaripa, como una especie de círculo concéntrico. Los ingresos de los municipios del Estado se redujeron de 1,569,429 pesos en 1924 a 1,408,682 para 1934, tomando en cuenta que para 1934 empieza la recuperación económica, pero el proceso de rehabilitación de ciertos municipios que fueron suprimidos inicia a partir del 13 de mayo de 1931. Lo que implica que la presión política de los vecinos para la rehabilitación de sus municipios jugó un papel importante, aún y cuando la supresión de municipios formaba parte de una estrategia para realizar economías presupuestales.

Cuadro 6. Municipios rehabilitados que fueron suprimidos en 1930

Municipios rehabilitados	Fecha	Integración con localidades de
Bacadehuachi	13-may-31	Bacerac
Bacum	13-may-31	Cajeme
Banamichi	13-may-31	Arizpe
Baviacora	13-may-31	Arizpe
Fronteras	13-may-31	Agua Prieta
Imuris	13-may-31	Magdalena
Oputo	13-may-31	Pilares de Nacozari
Santa Cruz	13-may-31	Nogales
Huépac	24-nov-31	Banamichi
Bavispe	04-dic-31	Oputo
Arivechi	12-abr-32	Sahuaripa
Granados	12-abr-32	Cumpas
Huásabas	12-abr-32	Cumpas
San Pedro de la Cueva	12-abr-32	Batuc
Aconchi	13-abr-32	baviacora
Tepache	15-abr-32	Moctezuma
Tepupa	15-abr-32	Batuc
Suaqui	27-may-32	Batuc
Cucurpe	03-jun-32	Magdalena
San Felipe de Jesús	10-jun-32	Banamichi
Bacanora	27-oct-32	Sahuaripa
Quiriego	02-dic-32	Rosario
Opodepe	24-may-33	Rayón
Villa Pesqueira	26-jun-34	Ures
Nacori Chico	27-jun-34	Bacadéhuachi
La Colorada	28-jun-34	Villa de Seris
Tubutama	30-jun-34	Altar

Trincheras	22-sep-34	Pitiquito
Mazatán	11-oct-34	Ures
San Miguel de Horcasitas	11-oct-34	Ures
Sáric	23-nov-34	Altar
San javier	22-dic-34	La Colorada
Átil	24-dic-34	Altar
Oquitoa	24-dic-34	Altar
Yécora	08-abr-35	Sahuaripa
Soyopa	08-may-35	Ures
Suaqui Grande	30-sep-35	La Colorada
Onavas	03-oct-35	Ures
Huachinera	06-dic-51	Bacerac
Empalme	13-ago-53	Guaymas

Fuente: Boletín Oficial, Archivo Administrativo del Gobierno del Estado de Sonora.1931-1953.

Posteriormente, se integrarán como parte del proceso de remunicipalización las localidades de Naco (1937), San Luis Río Colorado (1939), Benjamín Hill (1943), Carbó (1943), Puerto Peñasco (1952) y Empalme (1953). También, hay que puntualizar que durante la construcción de la presa Plutarco Elías Calles, más bien conocida como el Novillo, obra que se llevó a cabo en el periodo de 1962 a 1964, ocasionó la desaparición de tres municipios que tuvieron que sacrificarse para dar paso a la modernización de la infraestructura hidroeléctrica de la entidad, tal es la suerte que corrieron los municipios de Batuc, Tepupa y Suaqui de Batuc. De esta forma, la división política del Estado prevalecerá con 69 municipios durante el periodo de 1964 a 1989 (ver anexo 1).

Otro de los cambios importantes en el proceso de nuevos municipios, fue la reforma a la constitución del Estado de Sonora realizada el 5 de mayo de 1954 y que aparece publicada en el Boletín Oficial No. 36, en donde se añade como requisito el contar con 10,000 habitantes cuando menos. Con esta modificación al Art. 64 fracción XII, inciso a), se deroga el requisito prevaleciente de 1,000 habitantes, que permitió la rehabilitación de los municipios suprimidos en la crisis de 1929-1933. Además, por ser reforma de carácter constitucional, para erigir nuevos municipios se requiere la aprobación de las 2/3 partes de los integrantes de la cámara de diputados.

En cuanto a los recientes casos de municipalización, cabe mencionar la conversión de la comisaria de Sonoyta en municipio a partir del 21 de Agosto de 1989, fecha en que aparece publicado en el boletín oficial el decreto que lo erige como nuevo municipio del Estado de Sonora, quedando su nuevo nombre como Plutarco Elías Calles, en memoria del caudillo sonorenses que fue presidente de México (1924-1928), impulsó la formación del P.N.R y fungió como el poder tras el trono durante el llamado Maximato. Posteriormente, las comisarias de Villa Juárez y de San Ignacio Río Muerto, obtienen su reconocimiento como nuevas municipalidades a partir del 26 de Diciembre de 1996, cambiando su nombre Villa Juárez por el de Benito Juárez (ver cuadro 7). Un estudioso del análisis regional advertía con antelación que varias localidades que descollaron a partir de la revolución verde y el desarrollo urbano-industrial, requerían su reconocimiento como municipios, en razón a su tamaño poblacional. Se mencionaban las poblaciones de Villa Juárez, San Ignacio Río Muerto,

Pueblo Yaqui, Bacobampo, Vícam, Pótam y el poblado Miguel Alemán, que pese a reunir el requisito constitucional de contar con más de 10,000 habitantes en sus comarcas, son sólo comisarías municipales.¹⁵

Cuadro 1.7. Creación de nuevos municipios, 1932-1996

Nuevos municipios	Fecha de creación	Integración con localidades de
Divisaderos	15-abr-32	Tepache
Naco	22-jun-37	Cananea
SLRC	14-jun-39	Caborca
Carbó	30-jun-43	San Miguel de Horcasitas
Benjamin Hill	15-abr-52	Santa Ana
Puerto Peñasco	30-jun-52	Caborca
Empalme	13-ago-53	Guaymas
Gral. Plutarco Elías Calles	ago-89	Puerto Peñasco
Bénito Juárez	27-dic-96	Etchojoa
San Ignacio Río Muerto	27-dic-96	Guaymas

Fuente: Boletín Oficial, Archivo Administrativo del Gobierno del Estado de Sonora. 1932-1996.

Cabe señalar que en el caso del poblado Miguel Alemán, se llevó a cabo una votación el 25 de septiembre de 2001 para erigirlo como nuevo municipio del Estado de Sonora. Sin embargo, no fue aprobada la iniciativa de ley para crear este nuevo municipio por no reunir las 2/3 partes de los votos de los integrantes del poder legislativo. La diferencia de la votación fue de un solo voto. Posteriormente, el 17 de marzo de 2016 se vuelve a solicitar el trámite de municipalización de la Comisaría Miguel Alemán al Congreso del Estado de Sonora, pero esta vez no fue sometido a votación plenaria. Actualmente el proceso de municipalización de la Comisaría Miguel Alemán se encuentra en trámite ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Sonora

Otro de los nuevos municipios creados en México y que guarda una similitud muy estrecha con la Comisaría Miguel Alemán, es el caso de la reciente municipalización de San Quintín, Baja California. Fue aprobada su creación por el Congreso del Estado de Baja California mediante el decreto No 46, mismo que fue publicado el 27 de febrero de 2020. Este nuevo municipio está ubicado en medio del valle agrícola de Mexicali y está conformado por un buen número de trabajadores agrícolas.

1.3. Las lecciones del proceso de municipalización

Como se ha podido advertir, hay una multiplicidad de factores que explican la creación, fusión, rehabilitación y supresión definitiva de los municipios. Como célula básica del federalismo mexicano, se puede decir que en el municipio se sintetizan una serie de procesos que explican sus cambios y continuidades. Pero lo fundamental no es tanto identificar los factores explicativos de los cambios en el proceso de municipalización, sino identificar las coyunturas económicas, políticas y sociales, como oportunidades para poder incidir en los

¹⁵ Pineda, Nicolás. "Municipios para los pueblos indios", Portales, Boletín del Colegio de Sonora. Miércoles 4 de febrero del 2004, año 2, número 65.

cambios que demanda la sociedad actual. En sentido, se ha podido advertir que el marco legal para la creación de nuevos municipios ha sido rebasado en varias ocasiones en la historia de la municipalización, para dar cuenta de otros factores extrajurídicos que condicionan la toma de decisiones del poder ejecutivo y legislativo en lo tocante al proceso de cambio en la municipalización.

Los factores económicos han estado presentes como factor condicionante de los cambios en la municipalización. Al igual que los factores demográficos, los aspectos financieros relativos a la estructura del federalismo fiscal y los aspectos de resistencia cultural y fiscal de los habitantes de los municipios asentados en la estructura tradicional de los pueblos yaquis. Incluso, también han estado presentes aspectos de carácter militar, como en el caso de la reanudación de la guerra del yaqui de 1926 a 1928, que derivó en la desaparición de los municipios de Pótam y Tórim por el Congreso del Estado en 1927. También en los casos de municipalización de zonas fronterizas que se vuelven estratégicas para la entrada de armas al país. Como es el caso de la municipalización de Agua Prieta, en donde varios elementos de carácter económico, político y militar se conjugaron para elevar a municipio a esta importante localidad de la frontera norte de Sonora.

No menos importante en la definición de la toma de decisiones para los procesos de cambio en la municipalización lo ha constituido el aspecto volitivo de la clase política. A veces como compromiso de campaña electoral, otras como simple neutralidad del ejecutivo para que el legislativo tome la decisión o incluso con una actitud voluntarista contraria a los procesos de municipalización, aun y cuando estén debidamente sustentados por los requisitos constitucionales. Es en este sentido que los factores de carácter político e ideológico juegan también un papel importante en los procesos de cambio de la división política municipal.

Otro aspecto importante son las peculiaridades del proceso de municipalización en Sonora. La supresión de municipios en diciembre de 1903 y posteriormente en diciembre de 1930, son hechos singulares sin precedente en el contexto nacional. Al mismo tiempo, el proceso de rehabilitación después de pasada la peor parte de la crisis de 1929 a 1933, debe ser cuidadosamente estudiado, ya que forma parte de la respuesta de la ciudadanía a la supresión municipal, un hecho colectivo que da cuenta de la importante función de las estructuras municipales para la integración social y territorial¹⁶. El terruño es parte de la identidad colectiva que generan las comunidades y cada individuo tiene la opción de hacerla suya, de vivir los procesos sociales que se van generando en el espacio de la localidad en el discurrir del tiempo o simplemente de asumir una posición individualista contraria al espíritu comunitario.

Queda claro que al realizar solamente un análisis parcial de los complejos procesos de cambio en la división política municipal, se dejan de lado múltiples aspectos condicionantes que son relevantes a la hora de definir los cambios en la división política municipal. Proyectar cambios en la división política municipal en función de las necesidades cambiantes del Estado, sin reparar en las condiciones económicas, financieras, demográficas, culturales, políticas y sociales de los habitantes de los municipios, es una visión muy funcional y vertical

¹⁶ Ver a Almada, Ignacio y Medina, Marcos, "Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000", Editorial Cal y Arena y H. Congreso del Estado de Sonora, 2001. También las cartas de vecinos solicitando la rehabilitación de los municipios al Congreso Local en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

del quehacer político del Estado. Tal y como se constata en la supresión de 22 municipios en el año de la crisis de 1903, en el último tramo de la dictadura porfirista. Algunos de ellos rehabilitados posteriormente, durante el proceso de la revolución mexicana.

De igual forma, la relación del Estado con los pueblos yaquis ha sido cambiante a lo largo de la historia. En algunas coyunturas la relación ha sido favorecida por factores de carácter político y se ha propiciado la creación de municipios en los pueblos yaquis (Bacúm, Pótam, Tórim y Cócorit en 1911), pero cuando se reanudan las tensiones y hostilidades por el despojo de las tierras y el agua de las comunidades yaquis, la relaciones políticas se rompen y el estado responde suprimiendo a municipios existentes de las comunidades yaquis de Pótam y Tórim en 1927.

Posteriormente, en el marco de crisis de 1929 a 1933 se vuelve a tomar la decisión de suprimir municipios para encarar los problemas financieros del gobierno del Estado. Esta vez se suprimen a 47 municipios, que posteriormente van a ser rehabilitados conforme se vaya resolviendo el problema financiero del estado y según vayan arreciando las presiones de los vecinos para rehabilitar a sus municipios.

La creación, fusión, supresión y rehabilitación de municipios, debe de ser un proceso político tendiente a resolver un problema que aqueja a los ciudadanos que conforman una localidad. Que sea producto de acuerdos y consensos que permitan resolver las necesidades de la población. Una vía abierta para dar salida a los problemas de integración municipal, son los planes de desarrollo regional, que hoy en día no forman parte de la agenda del gobierno federal y estatal. Los acuerdos intermunicipales para la administración mancomunada de recursos o para la realización de servicios públicos. Así como la descentralización municipal para otorgar recursos a localidades mayoritariamente indígenas en donde priva con mayor fuerza el problema de la pobreza.

Anexos

Anexo 1. Población de los Municipios del Estado de Sonora, 1930-1970.

Municipio	1930	1940	1950	1960	1970
Aconchi	1460	1755	1775	2080	2365
Agua Prieta	6677	6552	13121	17248	13272
Alamos	18857	19165	21484	24525	24170
Altar	2196	2178	2036	2974	3886
Arivechi	1479	1911	2168	1910	1887
Arizpe	4171	4490	4657	4106	4378
Atil	603	528	868	1068	804
Bacadéhuachi	1278	1292	1659	1458	1544
Bacanora	1312	2316	1645	1769	1865
Bacerac	2864	2810	2573	2409	2299
Bacoachi	1713	2786	2096	2521	1705
Bácum	6204	6198	8498	13969	16889
Banámichi	1397	1472	1617	1297	1626
Batuc	1107	1151	1281	1448	
Baviácora	2340	3130	3122	3877	4224
Bavispe	2047	2106	2299	2311	2057
Benjamín Hill				4923	5842
Caborca	4867	5850	9192	12400	28971
Cajeme	22088	27519	63025	124162	182904
Cananea	16730	11890	18869	21048	21315

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIZACIÓN EN EL ESTADO DE SONORA,
LECCIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Carbó				3094	3313
La Colorada	2565	3107	3546	3143	3193
Cucurpe	1690	3976	1902	1597	1302
Cumpas	5960	6189	6284	5890	6288
Divisaderos		1083	1098	1071	1010
Empalme				22485	34136
Etchojoa	9626	13665	23684	38451	55575
Fronteras	2733	4076	4183	3190	3792
Granados	1006	1235	1271	1340	1387
Guaymas	18779	20550	41795	53787	86808
Hermosillo	28869	30065	54503	118051	208164
Huachinera				1396	1601
Huasabas	1211	1308	1621	1760	1552
Huatabampo	11810	14874	22701	29935	44587
Huépac	1136	1276	1256	926	1213
Imuris	3181	4045	4999	5492	5996
Magdalena	6220	7265	9034	12070	14070
Mazatán	909	1067	1200	1486	1575
Moctezuma	2970	3285	3132	3135	3501
Naco		1668	2495	3559	4200
Nácori Chico	1629	1672	2594	2520	3253
Nacozari de García	16204	10602	5500	3849	3678
Navojoa	22864	31118	38533	54412	67038
Nogales	15605	15422	26016	39812	53494
Onavas	613	2337	601	482	508
Opodepe	2689	2993	3899	3186	3341
Oputo (Villa Hidalgo)	2435	5259	3262	2503	2550
Oquitoa	624	591	661	681	658
Pitiquito	2506	3040	3203	4047	4134
Puerto Peñasco				5741	12436
Quiriego	4016	3101	3326	4064	3907
Rayón	1630	2197	2250	2650	2773
Rosario	4838	5360	4852	5397	5867
Sahuaripa	6881	8722	9392	9304	9405
San Felipe	578	911	830	604	566
San javier	999	817	862	675	384
San Luis Río Colorado		2364	13593	42134	63604
San Miguel de Horcasitas	4215	4655	4727	1834	2173
San Pedro de la Cueva	1299	1321	1733	1709	2647
Santa Ana	5120	7441	9974	9519	10803
Santa Cruz	1027	1402	1458	1303	1637
Sáric	1873	1853	1479	1789	2321
Soyopa	1647	2738	1476	2329	2374
Suaqui	1627	1531	1742	1677	
Suaqui Grande	482	848	912	1075	1064
Tepache	2098	1216	1402	1708	1890
Tepupa	595	602	613	572	
Trincheras	1789	4709	3402	2665	2487
Tubutama	1779	2187	2186	1873	1858
Ures	6063	7785	8603	8004	9870
Villa Pesqueira	1579	1877	1757	1668	1852
Yécora	3112	3972	3098	5323	4894

Fuente: V y VI Censos d Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, SEN. VII Censo de Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, Secretaría de Economía Nacional. VIII y IX Censos de población y Vivienda, DGE, SIC.

Anexo 2. La dinámica del proceso de rehabilitación, creación y supresión definitiva de municipios, 1930-1996.

s rehabilitados						
1932	1933	1934	1935	1951	1953	Tot
12	1	10	4	1	1	39
s creados						
1937	1939	1943	1952	1989	1996	Tot
2	1	1	2	1	2	10
s suprimidos y no rehabilitados						
1931	1939	1946	1964			Tot
1	1	1	3			12

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Aguilar Camín, Héctor.** “La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, versión electrónica, 2017
- Almada, Francisco.** Diccionario de historia, geografía y biografía de sonorenses, Instituto Sonorense de Cultura, 1990.
- Almada, Ignacio y Medina, Marcos,** “Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000”, Editorial Cal y Arena y H. Congreso del Estado de Sonora, 2001.
- Almada Ignacio y Luna Alejandro,** “Sonora, historia de las instituciones jurídicas”. Colección Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la república mexicana, Coordinada por Galeana Patricia y Barceló Daniel, Tomo I, Siglo XIX. Coedición UNAM, Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición, 16 de agosto de 2010.
- Camou Heally, Ernesto** (Coord). Historia Contemporánea de Sonora, 1929-1984. Primera edición 1985, Gobierno del Estado de Sonora, Instituto Sonorense de Cultura.
- Departamento de la Estadística Nacional.** *Sonora, Sinaloa, Nayarit*, Estudio Estadístico, Económico y Social. Publicado por Imprenta Mundial México, 1928. México.
- Navarro, Gerardo y Ramírez, Roberto.** “El tránsito de las finanzas públicas clásicas a las finanzas públicas intervencionistas. Del porfiriato a la posrevolución”. Revista de Investigación Social Imaginales, Num. 9, enero-junio de 2010. Universidad de Sonora.
- Medina, Francisco.** “Monografía de Sonora”, Mimeografiado, 1955.
- Pineda, Nicolás.** “Municipios para los pueblos indios”, Portales, Boletín del Colegio de Sonora. Miércoles 4 de febrero del 2004, año 2, número 65.
- Radding de Murrieta, Cynthia** (coord.). Historia General de Sonora, Tomo IV. Sonora Moderno, 1880-1929. Gobierno del Estado de Sonora, 1985.