



# Relaciones de poder en el Estado de México

## Ayer y hoy

Francisco Lizcano Fernández  
Coordinador

*Relaciones de poder en el Estado de México*  
*Ayer y hoy*



Dr. en D. Jorge Olvera García  
*Rector*

M. en A. E. D. Yolanda E. Ballesteros Senties  
*Secretaria de Cooperación Internacional*

Dr. en E. Alfredo Barrera Baca  
*Secretario de Docencia*

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien  
*Abogado General*

Dra. en E. L. Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal  
*Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados*

Lic. Juan Portilla Estrada  
*Director General de Comunicación Universitaria*

M. en D. José Benjamín Bernal Suárez  
*Secretario de Rectoría*

M. en A. Ignacio Gutiérrez Padilla  
*Contralor Universitario*

M. en E. P. y D. Ivett Tinoco García  
*Secretaria de Difusión Cultural*

Profr. Inocente Peñaloza García  
*Cronista*

M. en C. I. Ricardo Joya Cepeda  
*Secretario de Extensión y Vinculación*

Dr. en E. L. Francisco Lizcano Fernández  
*Coordinador del Centro de Investigación  
en Ciencias Sociales y Humanidades*

M. en E. Javier González Martínez  
*Secretario de Administración*

M. en H. Blanca Aurora Mondragón Espinoza  
*Directora de Difusión y Promoción de la  
Investigación y los Estudios Avanzados*

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna  
*Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional*

*Relaciones de poder en el Estado de México  
Ayer y hoy*

Francisco Lizcano Fernández  
coordinador



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Este libro fue positivamente dictaminado conforme a los lineamientos editoriales de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados

*Relaciones de poder en el Estado de México. Ayer y hoy*

Primera edición 2013

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Literario núm. 100 Ote. C.P. 50000, Toluca, México <http://www.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-422-475-5

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

Edición: Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del editor en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: CONTRIBUCIONES PARA UNA HISTORIA POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO	9
DIVERSIDAD HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA Francisco Lizcano Fernández	19
OLIGARQUÍA Y PODER EN LA MESTA NOVOHISPANA (SIGLO XVI) Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa	35
LOS TRABAJADORES EN LOS OBRAJES NOVOHISPANOS DEL VALLE DE TOLUCA: ENTRE EL ESPÍRITU HUMANITARIO Y EL ABUSO DE PODER Hilda Lagunas Ruiz	57
ESTRUCTURA POLÍTICO-TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO (1825-2010) Francisco Lizcano Fernández, Fernando Díaz Ortega, Cintya Janet Meza Esquivel y Ángela León Garduño	81
ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, 1824-2010 Rogerio Ramírez Gil y Fernando Díaz Ortega	159
NEGOCIACIONES Y RUPTURAS. LOS “HIJOS DEL PUEBLO”, AYUNTAMIENTO Y DERECHO A LA PROPIEDAD, ESTADO DE MÉXICO, 1880-1920 Gloria Camacho Pichardo	187

CULTURA DELIBERATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO: TOLUCA Y NEZAHUALCÓYOTL Felipe Carlos Betancourt Higareda	203
TERRITORIO Y RURALIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL CASO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Norma Baca Tavira y Francisco Herrera Tapia	227

# INTRODUCCIÓN: CONTRIBUCIONES PARA UNA HISTORIA POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO

Como su título indica, el presente libro gira en torno a las relaciones de poder en el Estado de México, tanto en el pasado como en el presente. El estudio de las relaciones de poder desde periodos remotos hasta la actualidad, tanto en sus manifestaciones democráticas como en las autoritarias, constituye el objeto de estudio del cuerpo académico denominado “El poder en América Latina. Ayer y hoy”, adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSYH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), si bien, de acuerdo con su denominación, este grupo de investigación también estudia lugares distintos al que se refiere el presente libro.

Los ocho capítulos que integran este trabajo conjunto, casi todos elaborados íntegramente por profesores adscritos al mencionado centro de investigación, se refieren al Estado de México, salvo el primero, que sirve de fundamento teórico a algunos de los textos posteriores. Este primer capítulo, titulado “Diversidad histórica de la democracia”, permite interrelacionar en dos sentidos los otros siete textos. Por un lado, establece una clasificación de colectividades que distingue entre las soberanas (sociedades e imperios) y las políticamente dependientes, que a su vez se dividen en organizaciones o colectividades compuestas básicamente por adultos y comunidades locales o colectividades compuestas por familias. Cuatro estudios de caso del presente libro se refieren a organizaciones —la Mesta, obrajes toluqueños, ayuntamientos mexiquenses y Consejos de Desarrollo Rural Sustentable—, en tanto que los otros tres versan acerca de comunidades locales, como los municipios y los pueblos indígenas. Por otro lado, plantea una clasificación de democracias, donde se considera el grado de participación de la comunidad política o conjunto de ciudadanos, que sirve de base para la distinción entre democracia directa y democracia representativa, la



extensión de dicha comunidad política y las características sociopolíticas de los estratos de la población que no están integrados por ciudadanos. De acuerdo con su extensión, se diferencian varios tipos de comunidad política, desde la oligárquica, hasta la universal, pasando por la masculina y la etnocéntrica. Con respecto a las características sociopolíticas de la población, se distinguen cuatro estratos sociopolíticos, según el grado de libertad del que gozan y su derecho de participar en política: ciudadanos, a quienes se reconocen derechos civiles y políticos; súbditos, a quienes sólo se reconocen los derechos civiles; siervos, a quienes se niegan algunos derechos civiles fundamentales; y esclavos, quienes padecen la represión de la libertad todavía en mayor grado que los siervos. Según predomine alguno de estos grupos, se podrá hablar, por ejemplo, de democracias esclavistas o de democracias con siervos. Todos los capítulos de esta obra dedicados a estudios sobre colectividades mexiquenses, salvo los dos últimos, se vinculan con esta clasificación de democracias.

Los capítulos segundo y tercero permiten caracterizar sectores poblacionales importantes de la sociedad novohispana en el sentido sociopolítico señalado. Los capítulos cuarto y quinto aluden, a partir del ámbito municipal mexiquense, a la evolución, a lo largo de los casi dos siglos de historia del México independiente, de la extensión de la ciudadanía (en ocasiones, más bien, de lo que podríamos llamar *protociudadanía*) y del número de las instituciones locales (básicamente ayuntamientos) en las que tal ciudadanía podía ejercer su derecho al voto. El sexto capítulo pone de relieve una larga, y a la postre exitosa, defensa de tierra comunal, de la que se infiere la existencia de instituciones democráticas en colectividades de ascendencia indígena. Los dos últimos capítulos muestran déficits importantes en la ciudadanía y en instituciones locales del actual Estado de México.

Los capítulos segundo y tercero no sólo tienen en común tratar sobre el periodo novohispano de la historia mexicana, también comparten su interés por desentrañar las asimétricas relaciones de poder entre distintos estratos sociopolíticos, lo que a su vez permite caracterizar cada uno de ellos. De acuerdo con el capítulo teórico inicial, este asunto resulta fundamental para dar cuenta de la variedad de los sistemas políticos democráticos atendiendo no sólo a las relaciones de poder establecidas entre los ciudadanos (como normalmente se hace), sino también reparando en las que se producen entre los distintos sectores de la sociedad. En estos dos capítulos, se ofrecen evidencias al respecto en dos sentidos importantes. Por un lado, la drástica separación entre una oligarquía

discriminadora e integrada por españoles y criollos, que concentraba el poder político y económico, y el resto de la población. Una sociedad así, donde la movilidad social ascendente padecía trabas muy difíciles de superar, se presta para ser calificada de *estamental* o, incluso, de *castas*. Por otro lado, los estratos socioeconómicos mayoritarios cabrían dentro de la categoría de siervos (aunque uno de estos textos también da cuenta de esclavos), pues si bien no eran esclavos padecían severas restricciones respecto a derechos civiles.

En el segundo capítulo, “Oligarquía y poder en la Mesta novohispana (siglo xvi)”, Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa señala que los integrantes de la Mesta, al margen de que dentro de su discriminadora organización ganadera se rigieran con instituciones democráticas, formaban parte de una reducida élite que concentraba los principales cargos políticos y las empresas más redituables en el periodo estudiado, al tiempo que, conformada por españoles y criollos, discriminaba a las otras etnias, las compuestas por indígenas, afroamericanos, mestizos y mulatos. La discriminación de los mesteños no sólo se revela en la exclusión de los indígenas de su organización, sino también en que ante un mismo delito las ordenanzas que regían tanto el funcionamiento interno de la Mesta como la relación de los mesteños con la población no mesteña, elaboradas en buena medida por ellos mismos, prescribían penas menores para los españoles que para cualquiera de las otras etnias. Asimismo, Zamudio ofrece información que permite caracterizar a los indígenas novohispanos como siervos, en tanto que eran obligados a trabajar temporalmente (de forma gratuita o remunerada) y padecían maltratos, aunque la autora también da cuenta de que en ocasiones se celebraban convenios laborales entre los interesados y ante la presencia de un escribano o de que las autoridades tomaban decisiones en beneficio de los indígenas; por ejemplo, para que no los llevaran por la fuerza a trabajar o para que les pagaran un precio justo.

“Los trabajadores en los obrajes novohispanos del valle de Toluca: entre el espíritu humanitario y el abuso de poder”, capítulo tercero escrito por Hilda Lagunas Ruiz, ofrece una visión general de los obrajes (manufactureras de textiles, principalmente de lana, establecidas en la Nueva España, desde el siglo xvi, por los españoles) en el valle de Toluca y de sus trabajadores durante el periodo novohispano, a partir del estudio tanto de la legislación como de la práctica. Además de constatar la mejor posición social de los españoles y criollos, este texto permite arribar a tres conjuntos de hipótesis en relación con los mencionados

trabajadores. Por un lado, las condiciones establecidas en la legislación preva-  
leciente a lo largo de la mayor parte del periodo colonial para los trabajadores  
podrían caracterizarse como propias de súbditos, al prescribir cuestiones como  
libertad, prohibición o limitación de la cuantía de préstamos y adelantos, buen  
trato, respeto al jornal establecido, buena alimentación y vivienda digna. Incluso  
la ley sancionaba con la pérdida de la empresa a los obrajeros que maltrataran a  
los indígenas o que reiteradamente no les facilitaran la asistencia a la misa de los  
días festivos cuando estaban purgando una condena. Por otro lado, aunque la  
realidad, claramente distinta de la norma (no sólo por el interés del empresario,  
sino también por la corrupción de las autoridades), muestra situaciones dispa-  
res, probablemente la mayoría de los trabajadores tenía una condición sociopolítica  
de siervos, lo que no implica desconocer la existencia, minoritaria, de esclavos.  
Algunas de las clasificaciones presentadas por Lagunas ponen de manifiesto tales  
disparidades, como la de los obrajes en abiertos (con trabajadores voluntarios),  
cerrados (con trabajadores endeudados, condenados judicialmente y adquiridos  
como esclavos) y mixtos; o la de los tipos de contratación: voluntaria, por deudas  
y para pagar una condena; o incluso la que alude a los tipos de trabajo desempe-  
ñados dentro de la empresa. Por último, la frecuencia, pese a las demandas de los  
trabajadores y las denuncias de algunas autoridades civiles y eclesiásticas, de las  
conductas violatorias de la legislación y de derechos que hoy suelen calificarse  
de civiles, como la violación a la libertad de movimiento (al llevar forzosamente  
al trabajador libre al obraje, tenerlo encerrado y prolongar su permanencia en  
él, incluso de por vida, por deudas o con otros argumentos), el maltrato físico y  
psicológico, las jornadas de trabajo de más de 12 horas sin descanso dominical,  
así como la pésima alimentación y vivienda.

Los dos siguientes capítulos, cuarto y quinto, comparten la delimitación  
temporal, desde casi el inicio del México independiente hasta la actualidad, y  
ponen el ámbito municipal en el centro de sus análisis. El quinto capítulo perio-  
diza la expansión de la ciudadanía, entendida como el derecho a votar (cuando  
no también el de ser votado) a lo largo de esos casi dos siglos, en tanto que el  
cuarto da cuenta de la evolución del número de ayuntamientos, que, por ser  
prácticamente el único tipo de autoridad electa en el nivel municipal<sup>1</sup> en el lapso

<sup>1</sup> El otro tipo de autoridad municipal electa que existió en los casi dos siglos abarcados por estos dos capítulos fue el *municipal*, cuya existencia jurídica se reduce a 1852-1853 y 1855-1870, y que se distinguía del ayuntamiento por ser individual, en lugar de colegiada.

señalado, era la institución del mencionado ámbito alrededor de la cual se concretaban los derechos electorales que distinguían a los ciudadanos.<sup>2</sup> Mientras que en el análisis del capítulo quinto prevalecen los cambios relativamente progresivos, al constatar la eliminación de barreras clasistas y de género que limitaban la extensión de la ciudadanía, en el capítulo cuarto se entrelazan permanencias, como en el número de ayuntamientos (que apenas ha oscilado entre 76 y 125 en los gobiernos federales de los casi dos siglos estudiados), con transformaciones notables, como el incremento sustancial de la autonomía municipal que se produjo a partir de 1917. Por tanto, en el lapso estudiado, se ha expandido notablemente la ciudadanía, pero los ayuntamientos elegidos por ésta no se han incrementado significativamente, salvo entre 1868 y 1875.

El cuarto capítulo, denominado “Estructura político-territorial del Estado de México (1825-2010)”, compuesto en coautoría por Francisco Lizcano Fernández, Fernando Díaz Ortega, Cintya Janet Meza Esquivel y Ángela León Garduño, arriba a conclusiones basadas en la evolución municipal de tres dimensiones: democratically potencial,<sup>3</sup> nivel de autonomía y grado de fragmentación del poder. De acuerdo con ellas, la actual estructura político-territorial, que se califica de *municipal*, se gestó entre 1820 y 1825, cuando sustituyó a la estructura político-territorial novohispana. Esta transformación significó una notoria disminución de los niveles de democratically, autonomía y fragmentación del

<sup>2</sup> Cuando se emplea el término *ciudadanía* en estos contextos, se debe enfatizar que tiene exclusivamente el significado de derecho a votar que le han dado las sucesivas constituciones federales y estatales. Sin embargo, en el capítulo teórico de este libro se otorga a este concepto un sentido más restringido: individuo con derechos civiles y políticos. De acuerdo con este enfoque, aun ciñéndose al campo electoral, para ser ciudadano no basta con tener derecho a votar, sino que sólo se es ciudadano cuando ese derecho se puede ejercer en elecciones limpias (no fraudulentas) y equitativamente competidas. El problema es que, durante la mayor parte del lapso estudiado, las elecciones municipales mexiquenses (como cualquiera de las otras celebradas en el país) no tuvieron tales características, por lo que no pueden ser calificadas de democráticas. Para dar solución a este escollo conceptual, se puede denominar *protociudadanos* a quienes votaban en elecciones fraudulentas y no equitativamente competidas, y reservar el término *ciudadanos* para quienes han votado en elecciones con características opuestas, bajo el supuesto de que el derecho a participar en la elección de los gobernantes es condición necesaria, pero no suficiente, para definir al ciudadano según el mencionado enfoque. Con todo, la expansión de la protociudadanía es relevante, pues cuando las elecciones pasan a ser democráticas, como sucedió en las elecciones federales mexicanas de 1997, la expansión ganada no se pierde, sino que todos los protociudadanos pasan directamente a ser ciudadanos en el sentido fuerte del término; es decir, ciudadanos democráticos. En efecto, en las elecciones de 1997, cuando comienza el periodo más largo de la historia de México con elecciones democráticas, el cual ha perdurado hasta hoy, la protociudadanía universal mexicana pasó a ser ciudadanía universal.

<sup>3</sup> En este capítulo se emplea el término *democratically potencial*, porque el indicador que la mide es el número de autoridades electas (ayuntamientos colegiados y municipales individuales). Sin embargo, como se dijo, con frecuencia las elecciones no eran democráticas, por lo que su existencia sólo refleja la posibilidad de la democracia. Sin elecciones no hay democracia, pero sólo las elecciones limpias y equitativamente competidas son democráticas.

poder en el ámbito municipal, la cual se manifiesta en la reducción de 509 a 79 ayuntamientos. Desde entonces hasta hoy, durante los gobiernos federales, que abarcan más de 90% del lapso de 185 años considerado el número de ayuntamientos ha oscilado entre 76 y 125 (25% de los que había en 1800, pese a que la población es unas 20 veces mayor). En el lapso mencionado, este capítulo distingue tres modalidades de estructura político-territorial municipal, las cuales, a su vez, se dividen en submodalidades. La modalidad federal decimonónica (1825-1835, 1846-1853 y 1855-1917) tiene dos características: sujeción de las autoridades municipales a las autoridades supramunicipales, con lo que eso implica de restricción de la autonomía de las primeras, y un número de ayuntamientos que oscila entre 76 y 124. La primera característica la comparte con la modalidad del centralismo decimonónico y la segunda es similar a la modalidad del municipio autónomo. En la modalidad federal decimonónica sobresale la segunda submodalidad, que coincide con la República Restaurada, cuando se crearon más unidades municipales que en los otros 176 años de vigencia de la estructura municipal. En la modalidad centralista decimonónica (1835-1846 y 1853-1855) la concentración del poder fue todavía mayor que en la modalidad anterior, al no pasar de diez el número de ayuntamientos; en tanto que la modalidad del municipio autónomo (de 1917 hasta hoy) se caracteriza, sobre todo, por el incremento de la autonomía municipal, derivado de la desaparición de los distritos políticos y sus autoridades, los jefes políticos. Sin embargo, el número de unidades municipales (y, por tanto, de ayuntamientos) se ha mantenido muy similar al del Porfiriato.

A partir de diversas fuentes jurídicas, principalmente constituciones estatales y normas electorales, el cuarto capítulo, “Elección de autoridades en los municipios del Estado de México, 1824-2010”, escrito por Rogerio Ramírez Gil y Fernando Díaz Ortega, periodiza la evolución de la extensión de la comunidad política respecto al sistema electoral relacionado con los ayuntamientos del Estado de México, si bien es probable que, en líneas generales, dicha periodización pudiera aplicarse al conjunto del país. Las casi dos centurias estudiadas por Ramírez y Díaz, desde la fundación del Estado de México, en 1824, hasta la actualidad, son divididas de acuerdo con el comportamiento de las siguientes variables: requisitos para votar, requisitos para ser votado y carácter directo o indirecto de las elecciones (que, como los requisitos anteriores, también incide en las posibilidades de participación de amplios sectores de la población). Durante el primer periodo, que abarca desde 1824 hasta 1917, cuando se quitó

el requisito de ser alfabeto y propietario para ocupar los cargos del ayuntamiento, la comunidad política fue oligárquica, pues había requisitos socioeconómicos para acceder a los cargos municipales y las elecciones, hasta 1909, eran indirectas. Sin embargo, este periodo se divide en dos etapas, ya que en 1870 se quitaron los requisitos socioeconómicos para votar (el de ser alfabeto fue, probablemente, el más restrictivo), si bien permanecieron los requisitos de este tipo relativos a los candidatos, lo que implica que el poder seguía siendo ejercido por una pequeña minoría. Entre 1917 y los primeros años de la década de 1950 la comunidad política pasó a ser masculina, al eliminarse las restricciones socioeconómicas a los candidatos, lo que se tradujo en la posibilidad de que los varones adultos pudieran acceder a los cargos de elección popular independientemente de su posición social. El tercer periodo, que llega hasta el presente, se caracteriza por una comunidad política universal, al reconocerse los derechos políticos de las mujeres.

Del capítulo sexto, de Gloria Camacho Pichardo, titulado “Negociaciones y rupturas. Los ‘hijos del pueblo’, ayuntamiento y derecho a la propiedad, Estado de México, 1880-1920”, se infiere la existencia de mecanismos de participación colectiva relacionados con tradiciones indígenas de democracia directa, en las que la asamblea o cabildo abierto (reunión de vecinos que tienen la función de tomar decisiones importantes para la colectividad, tras la deliberación correspondiente) desempeña un papel relevante. Dos son los datos principales del texto de Camacho que avalan dicha inferencia en relación con cuatro colectividades locales, que entonces tenían la categoría de barrios en el municipio mexicano de Ocoyoacac, al oriente de Toluca. En primer lugar, su población era básicamente indígena (en concreto, de lengua otomí), pues 91% de la población municipal pertenecía a esta etnia en las últimas décadas del siglo XIX. En segundo lugar, consiguieron mantener la propiedad comunal de un fértil llano de 167 hectáreas, denominado El Compromiso, pese a que en varias ocasiones el ayuntamiento, en alianza con hacendados y otros individuos ajenos a los cuatro barrios, pretendiera arrebatárselo. Estas historias de éxito protagonizadas por personas de escasos recursos económicos no son fácilmente explicables si no es a partir de instituciones, como las mencionadas asambleas, que acostumbran a los individuos a buscar consensos y actuar conjuntamente. Otro aspecto relevante de los conflictos narrados por Camacho entre comuneros y actores más poderosos que ellos, es que las estrategias de los primeros fueron pacíficas, legales y flexibles, lo

que demuestra su capacidad de negociación política. El éxito histórico de estos conflictos se constata por el hecho de que no sólo lograron conservar la propiedad comunal del codiciado llano, lo que no implica que en ocasiones personas extrañas a los barrios no usufructuaran alguna parte del mismo, sino que en 1930 obtienen 406 hectáreas, consiguiendo incluso terrenos de haciendas que antes les habían perjudicado.

Los dos últimos capítulos, séptimo y octavo, están relacionados con el concepto *calidad de la democracia*, en el sentido de que plantean desafíos de orden político encaminados a la mejora de la democracia que impera en el Estado de México (como en la República Mexicana en general) desde los últimos años del siglo xx: el primero lo hace en relación con la deliberación de esas instituciones colegiadas que son los ayuntamientos; el segundo, respecto a la participación de los productores agropecuarios en programas gubernamentales.

El texto de Felipe Carlos Betancourt Higareda, titulado “Cultura deliberativa en el Estado de México: Toluca y Nezahualcóyotl”, analiza el bajo nivel de la democracia deliberativa que prima en el funcionamiento colegiado de dos ayuntamientos mexiquenses (sin duda, el resultado de su investigación admite una generalización notable), debido al predominio del razonamiento orientado a la manipulación de recursos públicos para comprar votos, en lugar del razonamiento encaminado al bien común; al mismo tiempo que en la interacción entre los regidores municipales prevalece la hostilidad, e incluso el desprecio, en lugar de la cordialidad, la cooperación y el mutuo entendimiento. Betancourt señala que a esta situación contribuyen factores estructurales, como la debilidad del estado de derecho, el clientelismo político y la escasa rendición de cuentas y de respuesta de las autoridades; pero también, normas concretas que rigen en la legislación estudiada, como la cláusula de gobernabilidad del sistema electoral y la toma de decisiones a través de mayoría simple.

Por su parte, el último capítulo, “Territorio y ruralidad en el Estado de México. El caso de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable”, elaborado por Norma Baca Tavira y Francisco Herrera Tapia, trata acerca de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de México, así como de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en los que aquéllos se aglutinan. Estos consejos surgieron en 2001, a raíz de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que tiene como uno de sus principales objetivos el fomento de la participación de los productores y demás agentes de la sociedad

rural en la planeación, la gestión y la ejecución de proyectos de desarrollo. Baca y Herrera reconocen la importancia de esta ley, pero manifiestan problemas en su operación tanto en los ámbitos de la institucionalidad y de la concurrencia que debe primar entre las organizaciones e instituciones involucradas como en lo relativo a la participación. En este sentido, los autores constatan el escaso involucramiento de los miembros del ayuntamiento y de los productores, enfatizando las responsabilidades de las instituciones públicas en tal comportamiento. Sin duda, este trabajo alude, en relación con su objeto de estudio, a uno de los principales problemas de la democracia mexicana (y de la mexicana en general): la escasa participación de los ciudadanos en los más diversos aspectos de la vida social.

Finalmente, cabe mencionar que el presente libro no hubiera sido posible sin el apoyo tanto de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, que financió el proyecto de investigación “Relaciones de poder en comunidades locales del Estado de México. Ayer y hoy” (clave 2760/2009), como del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública de México, que hizo lo propio con el proyecto de investigación “El poder en los municipios del Estado de México (siglos XIX y XX)” (Promep/103.5/12/3510).

FLF





# DIVERSIDAD HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA

FRANCISCO LIZCANO FERNÁNDEZ

El principal objetivo de este trabajo es ofrecer una clasificación de regímenes políticos democráticos (RPD) que pudiera dar cuenta de sus múltiples manifestaciones a lo largo de la historia de la humanidad.<sup>1</sup>

En un trabajo anterior, propuse una clasificación de experiencias democráticas, que pretendía aplicarse no sólo a los regímenes políticos (en tanto que referidos a la organización política de las colectividades soberanas), sino también a la organización política de las colectividades políticamente dependientes, que se dividían en dos clases: comunidades locales (como provincias, municipios, pueblos y ciudades) y organizaciones, como gremios, empresas económicas, sindicatos y partidos políticos (Lizcano, 2007b).

La clasificación de aquel artículo se basa en cuatro criterios. El primero se refiere, precisamente, al tipo de colectividad en el que se presenta la experiencia democrática y las otras tres, a los tipos de comunidad política (CP, el conjunto de ciudadanos). De acuerdo con el primer criterio, se distinguen dos tipos básicos de colectividad: las soberanas y las políticamente dependientes. En el presente trabajo, sólo se consideran las primeras, las cuales son divididas (tanto en el anterior trabajo como en el presente) en sociedades (subdivididas a su vez en simples, agrícolas complejas y Estados nacionales) e imperios (subdivididos en agrícolas e industriales).<sup>2</sup> El segundo criterio alude al nivel de participación de

<sup>1</sup> La clasificación propuesta en este texto sólo se refiere a los regímenes políticos históricos o reales, pues creo que esta clasificación debe diferenciarse con claridad de la referida a las democracias ideales o de autor; es decir, las diseñadas por personas interesadas en la materia. En este sentido, mi propuesta se distingue de las hechas por autores como Held (2007), quienes juntan en una sola clasificación tipos de democracia elaborados a partir de regímenes políticos históricos con tipos de democracia establecidos a partir de pensadores como, por poner un ejemplo, Rousseau.

<sup>2</sup> En esta clasificación de colectividades, donde se consideraron las distinciones hechas en dos libros de Duverger (1983 y 1996), está presente, aunque de manera implícita, el factor del tamaño de la colectividad, criterio importante para caracterizar los RPD, pues, en general, tanto las sociedades simples y las sociedades agrícolas complejas como la totalidad de las colectividades políticamente dependientes suelen ser más pequeñas que los imperios agrícolas, los Estados nacionales y los imperios industriales.

los ciudadanos, lo que permite distinguir dos tipos básicos de CP: aquella donde impera la democracia directa y aquella donde impera la democracia representativa. El tercer criterio se refiere al tamaño de la CP en relación con los adultos existentes en tales sociedades, de lo que resultan cuatro tipos de CP: masculina restringida, masculina, colonial o etnocéntrica y universal. El cuarto alude a los estratos sociales que componen la CP, al diferenciar las CP oligárquicas de las CP populares o interclasistas. Tanto en el mencionado trabajo anterior (Lizcano, 2007b) como en el presente, las clasificaciones propuestas pretenden dar cuenta de las experiencias democráticas de los distintos periodos y regiones en los que se ha desenvuelto la historia de la humanidad.

La clasificación de RPD que se establece en el presente texto —que es una versión corregida y actualizada de una ponencia: Lizcano, 2010— se basa en los cuatro criterios indicados, pero añade otro más: el tipo de colectividad (esclavista, con siervos, con súbditos y ciudadana) que resulta de las importancias relativas de cuatro estratos sociopolíticos (esclavos, siervos, súbditos y ciudadanos).

A partir de estos cinco criterios, el *género* RPD se divide en dos *especies*: régimen político de democracia directa (RPDD) y régimen político de democracia representativa (RPDR). El RPDD se divide a su vez en cuatro *subespecies*: RPDD con CP popular y con colectividad esclavista, RPDD con CP oligárquica y con colectividad esclavista, RPDD con CP popular y con colectividad con siervos, y RPDD con CP oligárquica y con colectividad con siervos. El RPDR, por su parte, se divide en cinco *subespecies*: RPDR con CP oligárquica y con colectividad esclavista, RPDR con CP oligárquica y con colectividad con siervos, RPDR con CP etnocéntrica y con colectividad con siervos, RPDR con CP masculina y con colectividad con súbditos, y RPDR con sufragio universal.

Este texto está dividido en tres apartados. El primero expone la definición de RPD de la que parto, al tiempo que caracteriza los actores involucrados en ella. El segundo analiza las cinco variables mencionadas. En el último, establezco la clasificación de RPD, caracterizando brevemente cada uno de sus tipos.

### DEFINICIÓN DE RÉGIMEN POLÍTICO DEMOCRÁTICO<sup>3</sup>

El RPD se basa en una CP (compuesta de ciudadanos libres, lo que se traduce necesariamente en la pluralidad de dicha comunidad) que participa en la toma

<sup>3</sup> Este apartado se basa en textos míos anteriores (principalmente, Lizcano, 2007a; Lizcano, 2012).

de decisiones de la colectividad a la que pertenece, bien directamente (lo que es típico de las democracias directas), bien a través de la selección de autoridades de máximo nivel (las cuales existen, en contra de lo creído frecuentemente, incluso en las democracias directas) a través de procesos (en general sorteos y elecciones) limpios (en el sentido de no fraudulentos) y equitativamente competidos. La existencia de la CP exige un tipo específico de autoridad: el representante, seleccionado a través de los procesos mencionados y que es tolerante ante el disenso. Además, en todo RPD hay división de poderes, en el sentido de que existen varias autoridades autónomas (alguna de ellas siempre es un órgano colegiado, plural e integrado por pares), lo que implica el control institucionalizado sobre la que ejerce más poder y la garantía de la perpetuación de la libertad y la pluralidad que le son inherentes a la CP.

Esta definición (opuesta a la que debiera caracterizar el régimen político dictatorial o dictadura, pues, entre otras cuestiones, en éste no hay ni siquiera CP) involucra tres actores principales —CP, autoridades individuales, autoridades colegiadas— y tres variables: expresión de la pluralidad (aplicable a la comunidad política y a las autoridades colegiadas), forma de acceder al poder (que alude a la relación entre la comunidad política, cuya voluntad determina por sorteo o elección quienes deben ocupar cargos, y las autoridades, bien individuales bien colegiadas, legitimadas por tales procesos) y relación entre las autoridades (incluidas las del poder judicial).

La CP es un conjunto relativamente amplio de adultos de una determinada colectividad soberana, cuyos miembros participan libre, igualitaria, competitiva y frecuentemente, así como con eficacia, en la toma de decisiones colectivas,<sup>4</sup> aunque sea únicamente a través de la selección de sus representantes entre distintas opciones. La CP es un actor esencial en los RPD, porque es el único que no existe en las dictaduras, aunque también hay que señalar que los otros actores, que son comunes a ambos tipos de regímenes políticos, tienen naturalezas distintas en cada uno de ellos. Desde esta perspectiva, los RPD de democracia directa y de democracia representativa no se distinguen, en lo fundamental, por el número de actores —la CP, las autoridades individuales, las autoridades colegiadas y el poder

<sup>4</sup> La toma de decisiones colectivas o vinculantes son aquéllas relativas a la agenda pública, si por ésta se entiende, como lo hace un texto coordinado por Caputo (2004: 56-57), el conjunto de problemas, objetivos y estrategias centrales para los intereses individuales, de las organizaciones y del conjunto de la sociedad.

judicial pueden encontrarse en ambos tipos de democracia—, sino porque en el primer caso la CP toma muchas más decisiones y mantiene un control mucho más estricto y sistemático sobre las autoridades que en el segundo caso.

Entiendo por *autoridad* la persona (autoridad individual) o al pequeño grupo de personas (autoridad u órgano de gobierno colegiado) cuya función principal consiste en tomar decisiones vinculantes para el conjunto de la colectividad soberana sobre la que ejercen su poder. Estos actores políticos no son exclusivos de los RPD o de las dictaduras, pero sus naturalezas y legitimidad son diferentes en ambos tipos de regímenes políticos. En los RPD, a diferencia de lo sucedido en las dictaduras, hay autoridades, individuales y colegiadas, seleccionadas a través de los mencionados procesos limpios y competidos, al tiempo que su poder está limitado por el de autoridades. En los RPD algunos órganos de gobierno colegiados (como el poder legislativo en las democracias representativas modernas), además de tener las características señaladas, están integrados por individuos que participan libre, igualitaria, competitiva y frecuentemente, así como con eficacia, en la toma de decisiones vinculantes. Asimismo, son independientes de otros poderes que pudieran coartar su autonomía en contra del estado de derecho. Las dictaduras pueden tener órganos de gobierno colegiados que deliberen igualitariamente (entre pares) y frecuentemente, pero sus márgenes de libertad y competencia siempre serán restringidos (aunque sólo sea por la forma por la que fueron seleccionados sus miembros), y sobre todo nunca tendrán un grado notorio de autonomía, por su subordinación ante la máxima autoridad de la colectividad, detentada en general por una sola persona.

El funcionamiento ese tipo de autoridad denominado poder judicial es crucial para determinar si un sistema político es democrático o autoritario, independientemente de que sea ejercido por personas o por órganos más o menos especializados y diferenciados del resto de la CP o de su mayor o menor capacidad coactiva respecto a los miembros de la colectividad.<sup>5</sup> En los RPD, el poder judicial desempeña un papel fundamental en la consecución de los dos objetivos básicos del estado de derecho: garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos (sin los cuales no existe ni CP ni autoridades democráticas) y controlar a quienes

<sup>5</sup> De acuerdo con Clastres (1978) algunas sociedades simples de indígenas americanos, donde predomina la democracia directa, lo que podría considerarse como poder judicial está poco especializado y no tiene capacidad de imponer sentencia.

tienen o aspiran a tener más poder que el resto de los ciudadanos. En la dictadura el poder judicial no garantiza ninguna de las dos características señaladas.

## CRITERIOS

Las sociedades son las entidades políticas básicas en la historia de la humanidad y los imperios se constituyeron cuando una sociedad (convirtiéndose así en metrópoli) impuso su poder sobre otras sociedades sin concederles los mismos derechos de los que gozaban los ciudadanos de la metrópoli, reduciéndolas así a la condición de colonias. De esta manera, en un intento por ser lo más sintético posible, distingo cinco tipos de colectividad soberana (tres tipos de sociedad y dos de imperio) a lo largo de la historia de la humanidad. Por supuesto, con frecuencia estos tipos han convivido en distintos periodos históricos, pero de acuerdo con su aparición se puede establecer la secuencia siguiente: sociedad simple, sociedad agrícola compleja, imperio agrícola, Estado nacional e imperio industrial. En la actualidad, de estos tipos de colectividad soberana, en lo fundamental sólo permanecen los Estados nacionales, los cuales, al margen de que su soberanía se vea progresivamente disminuida por factores diversos, han sido los principales actores políticos del planeta desde hace más de medio siglo.

En sentido estricto no ha habido ninguna *sociedad simple*. Sin embargo, empleo este concepto de manera relativa para referirme al tipo de colectividad soberana menos complejo, aunque sólo sea en el sentido de que tiene menos componentes (comunidades locales, cuando no también organizaciones) que las otras cuatro formas de colectividad soberana, las cuales merecerían, por tanto, el calificativo de *complejas*, al margen de tal adjetivo se emplee o no en su denominación. Las sociedades simples pueden estar compuestas tanto de cazadores-recolectores como de agricultores y pastores. La *sociedad agrícola compleja* está integrada por varias comunidades locales, cuando no también por varias organizaciones. Por su parte, el *imperio agrícola* resulta de la absorción de varias sociedades simples y/o sociedades agrícolas complejas. Con el concepto *Estado nacional* me refiero a las *sociedades* industriales, y con el de *imperio industrial* a la colectividad resultante de la absorción, por una metrópoli industrial, de sociedades del tipo que sea, las cuales fueron convertidas en colonias de esta forma.

El segundo criterio permite distinguir entre democracia directa y democracia representativa. En los RPDD, los ciudadanos toman directamente buena parte

de las decisiones vinculantes y limitan estricta y constantemente el poder de sus representantes. En los RPDR, son los representantes elegidos por los ciudadanos quienes toman la casi totalidad de las decisiones, al tiempo que se ven sometidos a un control menos constante e intenso de la ciudadanía (Manin, 1998: 290). Por tanto, esta distinción se basa en el nivel de participación de la CP, pero también tiene cierto sesgo temporal: en la larga historia de la democracia, durante muchos siglos predominó la denominada *directa*, pero, posteriormente, desde el siglo XIX, ha prevalecido la democracia representativa.

Sartori sostiene que, en el plano de la práctica, en donde el poder cobra el papel fundamental, hay dos tipos de democracia: como ejercicio directo del poder, y como sistema de control y de limitación del poder (Sartori, 2008: 167, 182). En un capítulo intitulado “La democracia de los antiguos y de los modernos”, Bobbio afirma que lo que cambia entre una y otra es la “manera, amplia o restringida, de ejercer” el derecho de los ciudadanos de tomar decisiones colectivas (Bobbio, 2006: 33). Dahl escribe: “hasta el siglo XVIII [...] la perspectiva común era que gobierno democrático y republicano equivalía al gobierno del pueblo, y si el pueblo había de gobernar, debía reunirse en asamblea en algún lugar y votar sobre decretos, leyes o políticas. La democracia debía ser democracia de ciudad; la democracia representativa era una contradicción en los términos” (Dahl, 1999: 109).

Por mi parte, prefiero las denominaciones *democracia directa* y *democracia representativa* o *indirecta*, tanto porque aluden con precisión al significado que tienen dichos conceptos como porque no estoy de acuerdo con la tajante delimitación temporal (a la que se refieren las expresiones *de los antiguos* y *de los modernos*) que muchos politólogos les atribuyen, como se puede observar en las citas transcritas. Por el contrario, sostengo que a lo largo de toda la historia de la humanidad, hasta hoy, han existido los dos tipos de democracia (si bien es cierto que la democracia directa, después del siglo XVIII, no se ha manifestado, en lo fundamental, como régimen político, sino en relación con las aquí llamadas *colectividades políticamente dependientes*), al margen de que hasta hace dos siglos predominara la primera y después, la segunda. Ahora bien, aunque sostengo que esta división entre democracia de los antiguos y de los modernos no es adecuada si se la quiere aplicar a todas las manifestaciones democráticas (tanto a colectividades soberanas como a colectividades políticamente dependientes), considero que sí es pertinente si sólo se pretende aplicar a las colectividades soberanas o regímenes políticos, por lo que la recupero en la clasificación de RPDR del presente trabajo.

De acuerdo con el tercer criterio, que alude a la extensión de la CP en relación con los adultos existentes en las colectividades soberanas (sociedades e imperios), las CP se dividen en cuatro tipos: masculina restringida, masculina, colonial o etnocéntrica y universal. Cualquiera de estos tipos de CP puede funcionar como democracia directa o como democracia representativa.

En la CP masculina restringida sólo algunos varones de la sociedad forman parte de ella. Esto implica que la exclusión de la CP no sólo tiene que ver con el género (todas las mujeres quedan excluidas) sino también con otros criterios, como la etnia, la esclavitud, la riqueza, la propiedad, el nivel de instrucción, etcétera. Este tipo de CP es el único que se ha presentado en los cinco tipos de colectividades soberanas mencionados: ha sido común en las sociedades simples y en las agrícolas complejas; fue el que se generalizó en los inicios del Estado nacional de carácter democrático (si bien posteriormente desapareció en ellos) y fue el único que se presentó en los imperios (tanto agrícolas como industriales) con algún indicio democrático.

La CP masculina está integrada por la casi totalidad de los varones adultos, por lo que en ella la única restricción reseñable es de género. Este tipo de CP quizá se presenta sólo en los Estados nacionales. En las sociedades simples y agrícolas complejas, así como en los dos tipos de imperio, no se detecta en tanto que solían tener varones esclavos y siervos excluidos de la CP. Desde luego, el ejemplo más claro es el de los Estados europeos con sufragio universal masculino, el cual puede considerarse como un paso intermedio entre el sufragio restringido al que me he referido en el párrafo anterior y el sufragio universal al que me referiré más adelante. (Aunque, dicho sea entre paréntesis, no soy partidario de estas visiones a posteriori de los procesos históricos.) Sin embargo, debe hacerse una aclaración: si la sociedad analizada es la Gran Bretaña de 1900, su CP era masculina; pero si la colectividad estudiada es el imperio británico de esa misma fecha, su CP era del tipo masculina restringida, pues en tal imperio, como en los otros imperios industriales del mismo periodo, además de que ninguna mujer tenía derechos políticos, tampoco los tenían la mayoría de los varones (colonizados) pertenecientes a él.

La CP etnocéntrica o colonial es aquella compuesta tanto por varones como por mujeres de cierto grupo étnico, pero de la que quedan excluidos hombres y mujeres de otros grupos culturales. En general, el etnocentrismo de este tipo de CP está vinculado a relaciones coloniales presentes o pasadas. Puede considerarse



típico de los imperios industriales en el siglo xx, pues en ellos fue frecuente la convivencia del sufragio universal metropolitano con la ausencia de derechos políticos en los adultos de las colonias.<sup>6</sup> Sin embargo, este tipo de CP también se detecta en Estados nacionales de la mencionada centuria.<sup>7</sup>

Por último, la CP universal integra a todos los adultos de la colectividad, salvo excepciones insignificantes cuantitativamente. Sin duda, sus ejemplos más conocidos son los regímenes políticos de democracia representativa que se instauraron en el mundo a raíz de que las mujeres consiguieran que se les garantizaran los derechos políticos, dando lugar a la situación que hoy se considera normal en toda democracia. Por tanto, este tipo de CP es propio del Estado nacional.

El cuarto criterio también se refiere a la CP, pero no en su relación con el conjunto de los adultos de la colectividad en la que está inmersa, como sucede en el criterio tercero, sino a la composición de la CP; es decir, a los estratos socioeconómicos que prevalecen dentro de ella. Este criterio permite distinguir otros dos tipos de CP: la oligárquica y la popular o interclasista.<sup>8</sup> Ambos pueden funcionar como democracia directa y como de democracia representativa. En la CP oligár-

<sup>6</sup> A quienes le sorprendan estas referencias, que en definitiva exhiben el autoritarismo y la discriminación inherentes al imperialismo impuesto sobre sus colonias por Estados nacionales democráticos occidentales, conviene recordarles que la misma Arendt, tan fervientemente liberal, dedicó al imperialismo el tomo segundo de *Los orígenes del totalitarismo*, debido a que “algunos de los aspectos fundamentales de esta época [la del imperialismo entre 1884 y 1914] parecen tan próximos al fenómeno totalitario del siglo xx, que puede resultar justificable considerar a todo el periodo como una fase preparatoria de las subsiguientes catástrofes” (Arendt, 1982, vol. 2: 181). Nunca se debe olvidar que la convivencia entre democracia y autoritarismo ha sido más frecuente de lo que parece. Mientras que al interior de unos regímenes políticos dictatoriales pervivieron comunidades rurales democráticas, otros regímenes políticos que se tenían por modelos de democracia por la manera en que ejercían el poder en la metrópoli europea, como Gran Bretaña o Francia, ejercían un poder dictatorial sobre los millones de personas que habitaban las colonias de dichas metrópolis.

<sup>7</sup> Dos ejemplos de Estado nacional con CP etnocéntrica: Estados Unidos desde 1919, cuando las mujeres “blancas” obtuvieron la posibilidad de sufragar, hasta la década de 1960, cuando se eliminaron las restricciones que al respecto tenían los afrodescendientes de ambos géneros; y Sudáfrica desde 1930, cuando las “blancas” consiguieron ese derecho, hasta 1994, cuando, con la eliminación del *apartheid*, lo conquistó la mayoría de los adultos de este país, integrada por negros de uno y otro género.

<sup>8</sup> Como es obvio, esta distinción entre democracias oligárquicas y populares es absurda si se parte de una clasificación de regímenes políticos basada en el supuesto número de gobernantes: uno en el caso de la monarquía y la tiranía, unos pocos en el caso de la aristocracia y la oligarquía, y el *demos* en el caso de, reproduciendo traducciones comunes en español por demás discutibles, la democracia y la demagogia. Esta clasificación, expuesta por Aristóteles (2000: 129-130), dominó en la cultura occidental a lo largo de muchos siglos y todavía hoy sigue teniendo defensores (Bobbio, 2006). Sin embargo, a mediados del siglo xx Schumpeter, tomando en consideración que en muchos regímenes democráticos son pocas personas las que en realidad gobiernan, propone que el elemento fundamental de la democracia es la existencia de diversos grupos (en la actualidad serían los partidos políticos) “que compiten entre sí por la conquista del poder, mediante una lucha que tiene por objeto el voto popular” (Bobbio, 2002, vol. I: 449). La mayoría de las definiciones actuales de la democracia, como la que sirve de punto de partida para las clasificaciones establecidas en este texto, ha abandonado los criterios aristotélicos y ha incorporado los de Schumpeter, si bien ello no implica estar de acuerdo totalmente con la definición de este autor

quica la ciudadanía está reservada para individuos de estratos sociales con altos niveles económicos derivados de la propiedad de los medios de producción o de los ingresos, lo que con frecuencia se vinculaba con mayor prestigio social. Por tanto, la CP oligárquica sólo se puede presentar en las CP masculinas restringidas, de tal forma que la CP oligárquica puede considerarse como el tipo más excluyente de CP masculina restringida. Ejemplos de CP oligárquicas con democracia directa se encuentran en la Esparta y la Roma republicana de la Edad Antigua, por lo menos en los periodos de la historia de estas colectividades soberanas en los que la ciudadanía estaba intensamente vinculada con la nobleza. Los principales ejemplos de CP oligárquica con democracia representativa son las primeras democracias liberales, antes de que en ellas se conquistara el sufragio universal masculino, en las que sólo podían votar las personas con ciertas propiedades, ingresos o nivel de instrucción. La CP popular o interclasista se compone de ciudadanos de varios estratos sociales, incluidos, por supuesto, algunos de los poco favorecidos.<sup>9</sup> Se presenta en los cuatro tipos de CP detectados según el tercer criterio: masculina restringida, masculina, etnocéntrica y universal. Estos tres últimos tipos de CP son siempre populares, pero las CP masculinas restringidas pueden ser oligárquicas, en los casos señalados, o populares, como en la Atenas de Pericles, cuando se incluían en la CP todos los varones considerados atenienses, pero se excluía de ella a los esclavos y los metecos o inmigrantes. Tanto la CP popular como la CP oligárquica se pueden encontrar en los cinco tipos de colectividades soberanas, con excepción de la sociedad simple, en la que, por definición, no existe diferenciación en estratos sociales, por lo que es imposible la existencia de CP oligárquicas.

El quinto y último criterio se basa en la importancia relativa que tengan cuatro tipos de estratos sociopolíticos en una determinada colectividad soberana. Estos estratos sociopolíticos, que pretenden englobar todos los habitantes de

<sup>9</sup> Considero apropiado aplicar el calificativo *interclasista* a todas las CP no oligárquicas porque creo que todas ellas lo han sido en la realidad, incluso en los casos de regímenes políticos en los que algunos autores, en general críticos de tales regímenes, creían ver el gobierno de los pobres contra los ricos. Como se sabe, el término *democracia* tuvo esta connotación, vista peyorativamente, tanto en Aristóteles (Bobbio, 1987: 159) como en Tomás de Aquino y en las repúblicas italianas medievales y renacentistas (Skinner; 1995: 72-73), que más adelante pondremos como ejemplo de ciertos tipos de democracia. En estos casos, en realidad, los *ricos* no estaban excluidos del gobiernos (por el contrario, participaban en él), independientemente de la frecuencia con la que sus intereses, cuando estaban en conflicto con los de los pobres, salieran triunfantes.

cualquier colectividad soberana (no sólo los adultos), se establecen a partir de los derechos disfrutados por tales habitantes. En este sentido, se distinguen cuatro tipos básicos de estratos sociopolíticos. Los ciudadanos, los únicos integrantes de la CP, tienen no sólo derechos políticos (es el único estrato sociopolítico que tiene estos derechos) sino también libertades civiles, pues se considera que para tener los primeros debe disfrutarse también de los segundos (aunque para ello en ocasiones se tenga que entender el concepto *libertades civiles* en un sentido más restringido del que se emplea usualmente en el liberalismo). En segundo lugar se encuentran los que denomino *súbditos* a falta de un nombre más apropiado, los cuales se caracterizan por tener derechos civiles pero no políticos. Un ejemplo de súbditos en la actualidad son los niños y los jóvenes que no han cumplido todavía los años exigidos para poder votar. En tercer lugar, los *siervos* no disfrutaban plenamente de derechos civiles, como sucedía, paradigmáticamente, con los siervos del feudalismo. Por último, los esclavos constituyen el estrato sociopolítico más bajo, al negárseles los derechos más básicos (por supuesto, este caso, como los anteriores, admite subdivisiones).

Según prevalezcan en los RPD unos u otros estratos, se pueden distinguir cuatro tipos básicos de colectividad soberana a lo largo de la historia. Los cuatro tienen en común el hecho de incluir el estrato compuesto de ciudadanos (de amplitud mayor o menor, según sea su tipo de CP), pues de lo contrario sus regímenes políticos no podrían considerarse democráticos, desde el punto de vista defendido en el presente trabajo. La colectividad *esclavista* es aquella con una proporción notable, aunque no necesariamente mayoritaria, de esclavos, lo que normalmente es compatible con otra proporción importante de siervos. En la colectividad con *siervos* el estrato más numeroso es el de los siervos, pero en ella puede haber pequeñas porciones de esclavos, así como porciones de distinta envergadura de súbditos. La colectividad *con súbditos* no tiene esclavos ni siervos en proporciones relevantes. Sin embargo, en ella buena parte de sus adultos, en especial las mujeres, permanecen sin derechos políticos, aunque sí disfrutaban de los derechos civiles. Por último, en la colectividad *ciudadana* la gran mayoría de los adultos, independientemente de su género, son ciudadanos y la gran mayoría de los infantes que no alcanza la edad establecida para ejercer derechos son súbditos. Sin embargo, en este tipo de colectividad puede haber porcentajes pequeños de personas sometidas a servidumbre e, incluso, a esclavitud; situaciones derivadas principalmente de la trata de mujeres y niños.

## CLASIFICACIÓN

El género RPD (opuesto al género constituido por los regímenes políticos dictatoriales) se divide, en principio, en dos especies: el régimen político de democracia directa (RPDD), antiguo o premoderno y el régimen político de democracia representativa (RPDR) o moderno. El RPDD es propio de la historia de la humanidad hasta el siglo XVIII y se caracteriza por el mayor poder de la CP. Por el contrario, el RPDR se constituye en la expresión típica de los RPD desde la mencionada centuria hasta el presente.

Los ejemplos más conocidos de RPDD provienen tanto de la Grecia y la Roma de la Edad Antigua como de las ciudades-república italianas que se desarrollaron entre los siglos XI y XVIII. Sin embargo, también puede encontrarse este tipo de régimen político en otras partes del planeta, como la Europa nórdica y diversas zonas de la América indígena previa a la conquista de los europeos (Aguirre, 1991; Bonfil, 2001; Clastres, 1978; Korsback, 1996). Los RPDD tuvieron lugar en tres tipos de colectividades soberanas: la simple, la agrícola compleja y el imperio agrícola.

Por el contrario, los RPDR nacieron y se desarrollaron en Estados nacionales y en imperios industriales. El predominio en ellos del denominado por Manin (1998) *gobierno representativo* no admite dudas. Entre otras cuestiones, sus propios fundadores así lo pretendieron de forma explícita y siendo conscientes de que, de esta manera, se distanciaban nítidamente de la democracia directa que había prevalecido antes de ellos, y a la que consideraban inapropiada para sus propias circunstancias (Manin, 1998). El único RPD de los dos últimos siglos donde los mecanismos de democracia directa han desempeñado un papel relevante en el ámbito nacional es el suizo. En efecto, en Suiza se celebró 60% de los 500 plebiscitos nacionales que se realizaron a lo largo del siglo XX (Prud'homme, 2008: 43; Galtung, 2004: 96).

El RPDD se divide en cuatro subespecies, que provienen de todas las combinaciones posibles entre los elementos de dos dicotomías, CP popular - CP oligárquica y colectividad esclavista - colectividad con siervos. Las dos subespecies integradas en colectividades esclavistas son propias de la Edad Antigua. Los casos señalados para ejemplificar las otras dos subespecies se desarrollaron, en colectividades italianas con amplios estratos de siervos, mil años después de haber desaparecido las anteriores. Al respecto, debe enfatizarse que las CP de

estos RPDD eran siempre masculinas restringidas, pues en todas las colectividades en las que estaban presentes era notoria la importancia cuantitativa de personas, bien siervos bien esclavos, sin derechos políticos ni civiles.

- A1. Con CP popular y con colectividad esclavista. El ejemplo más nítido es el de la Atenas de los siglos V y IV antes de nuestra era. En esta polis los esclavos, los metecos y las propias mujeres atenienses estaban excluidos de la CP (Sabine, 2006: 31-32). De la importancia de la esclavitud en esta *polis* dan cuenta las cifras siguientes: Sabine (2006: 31) estima que un tercio de la población era esclava; Finley (1994: 73) evalúa a los esclavos “entre 60.000 y 80.000, en parecida proporción, con respecto al total de habitantes, que los que había en el sur de los Estados Unidos antes de la Guerra de Secesión”; por su parte, Held estima que en la Atenas de Pericles había entre 80.000 y 100.000 esclavos, lo que representaba un promedio de tres esclavos por cada dos ciudadanos libres (Held, 2007: 42). Para calibrar la importancia de la servidumbre, baste señalar que las propias mujeres atenienses tenían los derechos civiles “severamente limitados” (Held, 2007: 42).
- A2. Con CP oligárquica y con colectividad esclavista. La Roma republicana y Esparta, ambas antes de nuestra era, constituyen ejemplos notables de este tipo de democracia.
- A3. Con CP popular y con colectividad con siervos. Algunos ejemplos se pueden encontrar en la agitada historia de la Florencia de los siglos XIII y XIV.
- A4. Con CP oligárquica y con colectividad con siervos. Los regímenes de varias de las ciudades-república, como las llama Skinner (1995), de Italia entre los siglos XI y XVIII —como la de Venecia, la más duradera de todas ellas, pues no sucumbió hasta 1797, si bien lo hizo en un estado un tanto calamitoso— formarían parte de esta subespecie. Como sucedió en Atenas, en la historia de estas ciudades-república desempeñaron un papel importante los conflictos entre los partidarios de la CP oligárquica y quienes pretendían hacerla más incluyente, para convertirla en la aquí denominada CP popular o interclasista, que, como sabemos, en estos casos no dejaba de ser masculina restringida (Skinner, 1995: 71).

La importancia de la esclavitud y la servidumbre en los RPDD no sólo se pone de manifiesto en las sociedades agrícolas complejas y en los imperios agrícolas,

los tipos de colectividad a los que pertenecerían los ejemplos de RPDD mencionados, sino también en sociedades simples de diversas partes del mundo, como las de los vikingos de entre los siglos VII y IX (Dahl, 1999: 25-26) y las de los tupís que habitaban la costa brasileña a la llegada de los europeos, los cuales constituyen uno de los ejemplos más claros de las llamadas *sociedades igualitarias*, por su escaso grado de diferenciación social y política (Carrasco, 1985: 220-230).

Por su parte, la especie de RPDR es susceptible de dividirse en cinco subespecies principales, las cuales surgen de la combinación de cuatro tipos de CP (oligárquica, masculina, etnocéntrica y universal) con cuatro tipos de colectividad: esclavista, con servidumbre, con súbditos y ciudadana. Estas cinco subespecies mantienen una clara secuencia cronológica, que puede verse, incluso, en clave evolutiva. Por un lado, las CP se van expandiendo, al incorporar cada vez a un mayor número de sectores sociales. De esta manera, se pasa de la CP más restrictiva, la oligárquica, a la más incluyente de todas las que han existido en la historia de la humanidad, la universal, pasando por el estadio intermedio de la CP masculina. Por otro lado, se transita desde colectividades donde la esclavitud (y la servidumbre) tenía un papel relevante hasta colectividades donde tanto la esclavitud como la servidumbre quedan como situaciones marginales, pasando en el intermedio por colectividades en las que, si bien la esclavitud dejó de tener el protagonismo de antaño, todavía lo conservaba la servidumbre.

Las dos primeras subespecies, B1 y B2, comparten grosso modo el mismo tipo de CP y el mismo periodo, pues ambas incluyen la CP oligárquica típica de los RPDR en todas las partes del mundo desde su origen, a finales del siglo XVIII, hasta bien entrada la siguiente centuria. En efecto: en esta primera etapa de los RPDR sólo podían sufragar varones con cierto nivel de riqueza e instrucción. Sin embargo, estas dos subespecies exhiben el tránsito de las colectividades con esclavos a las colectividades con servidumbre. Las subespecies B2 y B3 no tienen diferencias en cuanto al tipo de colectividad (con siervos en los dos casos), pero se diferencian por el tipo de CP: oligárquica y etnocéntrica. Por último, la B4 y la B5, carentes ambas de esclavos y siervos en proporciones cuantitativamente significativas, evidencian la incorporación casi total de los adultos a la CP.

- B1. Con CP oligárquica y con colectividad esclavista. Los ejemplos más frecuentes se encuentran en los imperios industriales de las décadas en las que imperaban los RPDR con CP oligárquica. Pero también hay ejemplos de

Estados nacionales con este tipo de régimen, como, señaladamente, Estados Unidos.

- B2. Con CP oligárquica y con colectividad con servidumbre. Se puede considerar como la continuación del anterior, pues al ser abolida la esclavitud, a los siervos que existían previamente se sumaron los ex esclavos. Por tanto, también fue frecuente en los imperios industriales.
- B3. Con CP etnocéntrica y con colectividad con servidumbre. También éste puede considerarse continuación del anterior y fue frecuente en los imperios industriales, si bien es posible detectarlo en Estados nacionales como Estados Unidos y Sudáfrica. En comparación con el tipo de régimen B2, el tipo de colectividad permanece, mientras que la CP se amplía.
- B4. Con CP masculina y con colectividad con súbditos. Es el RPDR que impera en los Estados nacionales occidentales antes de establecerse el tipo de régimen político que se indica a continuación. Su CP excluye, principalmente, a las mujeres, las cuales estarían, como los niños y los jóvenes, en calidad de súbditas.
- B5. Con sufragio universal. Es el único que tiene CP universal, la cual implica colectividad ciudadana. Es exclusiva de los Estados nacionales, donde la gran mayoría de los adultos tiene derechos políticos y la gran mayoría del resto de la población tiene derechos civiles (es, decir está compuesta de súbditos), pero también puede haber siervos e incluso esclavos, provenientes sobre todo de la trata de niños y de mujeres. De los expuestos, es el único tipo de RPD que, se supone, perviviría hoy.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Obra antropológica IV. Formas de gobierno indígena*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Arendt, Hannah (1982), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza, 3 vols.
- Aristóteles (2000), *Política*, Gredos, Madrid, 435 pp.
- Bobbio, Norberto (1987), *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Plaza & Janés, Barcelona, 192 pp.
- (2002), “Democracia”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. 1, 13ª ed., Siglo XXI, México, pp. 441-453.

- (2006), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 115 pp.
- Bonfil Batalla, Guillermo (2001), *México profundo. Una civilización negada*, 11ª ed., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Caputo, Dante (coord.) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 255 pp.
- Carrasco, Pedro (1985), “América indígena”, en Nicolás Sánchez-Albornoz, *Historia de América Latina*, vol. I, Alianza, Madrid, pp. 9-266.
- Clastres, Pierre (1978), *La sociedad contra el Estado*, Monte Ávila, Caracas.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Duverger, Maurice (1983), *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, 1ª reimp., Ariel, México, 461 pp.
- (1996), *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, 593 pp.
- Finley, Moses I. (1994), *Los griegos de la Antigüedad*, Labor, Barcelona, 195 pp.
- Galtung, Johan (2004), *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*, Montiel y Soriano, Puebla, 259 pp.
- Held, David (2007), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 3ª ed., 458 pp.
- Korsback, Leif (ed.) (1996), *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Lizcano Fernández, Francisco (2007a), “Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero”, en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Universidad Autónoma del Estado de México / Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca/México, pp. 11-29.
- (2007b), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, en *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, nueva época, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, julio-diciembre, pp. 61-76.
- (2010), “La democracia y su clasificación”, en Elio Masferrer Kan, Elizabeth Díaz Brenis y otros (eds.), *Memorias del 53º ICA. 53º Congreso internacional de americanistas. Los pueblos americanos: cambios y continuidades. La construcción de lo propio en un mundo globalizado*, Universidad Iberoamericana, México, pp. 1-12.



- (2012) “Democracia directa y democracia representativa”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 60, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, septiembre-diciembre, pp. 145-175.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Prud’homme, Jean-François (2008), Consulta popular y democracia directa, México, Instituto Federal Electoral, 24 pp., en línea [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta\\_popular\\_y\\_democracia\\_di.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm). Consultado el 25 de abril.
- Sabine, George H. (2006), *Historia de la teoría política*, 3ª ed., 7ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, Giovanni (2008), *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 450 pp.
- Skinner, Quentin (1995), “Las ciudades-república italianas”, en John Dunn (dir.), *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993)*, Tusquets, Barcelona.

# OLIGARQUÍA Y PODER EN LA MESTA NOVOHISPANA (SIGLO XVI)

GUADALUPE YOLANDA ZAMUDIO ESPINOSA

## INTRODUCCIÓN

En la bibliografía del México novohispano existen numerosas alusiones a la organización denominada Mesta; sin embargo, son escasas las aportaciones específicas de los estudiosos. Los contados trabajos de investigación<sup>1</sup> se han enfocado en la influencia ejercida en el desarrollo de la actividad agropecuaria, y poco se evidencia el análisis de aspectos concretos, como la situación social de sus dirigentes y agremiados, su articulación interna y la forma de ejercer el poder en grupos ajenos o la aplicación de las penas a los infractores de la normatividad mesteña.

De las distintas agrupaciones existentes en la época colonial, la Mesta (primera organización ganadera en la América colonial) sobresale por su poderío económico y político. Su integración se basó en las primeras ordenanzas emitidas por el cabildo en 1537 (Miranda, 1944: 17) y, desde sus primeros años, se constituyó en una corporación para administrar la actividad pastoril, además de que tuvo la prerrogativa de dictar nuevas disposiciones ante los crecientes y diversos conflictos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Entre ellos está la obra clásica de François Chevalier (1985), *La formación de los latifundios en México*, quien, como complemento de su tema central, dedica un apartado a la Mesta; mientras que José Miranda (1944), en su artículo “Notas sobre la introducción de la Mesta en Nueva España”, resalta el papel de la organización en el desarrollo económico. Más completa es la investigación de William H. Dusenberry (1963), *The Mexican Mesta: the Administration of Ranching in Colonial Mexico*; por su parte, Fermín Marín Barriguete (1996), en “La mesta en América y la mesta en Castilla: los intentos de traslado y las ordenanzas de 1537 en Nueva España”, trata de comprobar, a través del método comparativo, que la organización novohispana estuvo conformada de acuerdo con las circunstancias que imperaron en el Nuevo Mundo y no fue una copia de su antecedente castellana.

<sup>2</sup> Las primeras ordenanzas se encuentran en *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* (RLRI), lib. 5, tit. 5, ley 1, y fueron confirmadas en 1542. La confirmación real se entiende como subordinación de los asuntos americanos a la atenta vigilancia de la Corona, cuya intervención era obligatoria en la promulgación de todas las ordenanzas. El monarca,

En 1574, durante la administración del virrey Martín Enríquez, se reunieron todas las disposiciones relacionadas con la actividad pecuaria, de lo cual resultó un nuevo cuerpo normativo.<sup>3</sup> El documento está constituido por 83 capítulos y fue el texto legislativo más importante en la historia de la ganadería en la Nueva España. Entre otros asuntos, puntualizó los derechos y obligaciones de los ganaderos, las condiciones para los trabajadores del ramo y las penas a los infractores. Este compendio normativo revela el extraordinario desarrollo alcanzado por la ganadería practicada en vastas extensiones y con una compleja organización. Con el transcurrir de los años, la ganadería ocupó un lugar destacado en la vida económica del virreinato; a eso se debe que la Mesta perdurara hasta su abolición en 1812.

A casi dos décadas de iniciado el dominio colonial, resalta la figura de los grandes “señores del ganado”, cuya presencia se encuentra en distintos ámbitos de la vida colonial, como el gobierno municipal, por ejemplo. El predominio de los señores del ganado y sus relaciones con otros individuos contribuyeron a la integración de una élite favorecida a través de las distintas disposiciones indianas —entre las que destacan el beneficio para disponer de trabajadores— que se ejercían de acuerdo con el derecho novohispano establecido en su momento.

Exponer algunas características de la élite ganadera que conformó la Mesta durante el siglo XVI, las manifestaciones del poder sobre los trabajadores y la aplicación de las penas internas de la corporación ganadera son los objetivos de este trabajo. El tema inicia con un panorama del gobierno y la organización de la Mesta, posteriormente se muestran algunas características de la élite ganadera, así como ciertas prácticas autoritarias ejercidas sobre los trabajadores y las penas señaladas en las ordenanzas aprobadas en 1574.

Este trabajo se propone aportar algunos cimientos para la integración de una historia acerca de las relaciones del poder<sup>4</sup> en el pasado mexicano, concreta-

además de aprobarlas, decretó que en las demás provincias americanas se introdujera la Mesta y se aplicaran las disposiciones elaboradas en México “para que con mayor concierto y mayor aumento atiendan todos a la cría de los ganados y los delitos no queden sin castigo”.

<sup>3</sup> El documento de estas segundas ordenanzas se encuentra en el Archivo General de la Nación [AGN], en el ramo de Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195. También se cuenta con la transcripción paleográfica en Chávez Orozco (1956).

<sup>4</sup> Se integra a una propuesta colectiva más amplia, que tiene como meta estudiar las relaciones de poder y el papel que han desempeñado en la democracia a lo largo de la historia.

mente en una comunidad política (CP)<sup>5</sup> formada únicamente por ganaderos. Es un enfoque nuevo, puesto que las relaciones de poder en la historia mexicana en el periodo colonial no han sido estudiadas por historiadores o politólogos, quienes han privilegiado el análisis de temas contemporáneos.

### NOCIONES TEÓRICAS

El presente estudio se circunscribe al planteamiento teórico de Francisco Lizcano, quien sostiene que, a través del tiempo, en Iberoamérica han estado presentes las manifestaciones democráticas en las regiones y periodos más diversos (Lizcano, 2007b: 135). En su explicación acerca de la democracia, destaca la presencia de tres protagonistas: comunidad política, autoridades y poder judicial, y cuatro variables: la pluralidad, la autonomía, la forma de tomar las decisiones y la manera en que se accede al poder (Lizcano, 2007b: 150-152), aplicables tanto a colectividades soberanas (que el autor divide en sociedades e imperios) como a las colectividades políticamente dependientes<sup>6</sup> de aquéllas. Tomando en consideración los planteamientos anteriores, cabe señalar que en México, durante el periodo colonial, estuvo presente la democracia en distintas organizaciones, una de ellas fue la Mesta, también conocida como concejo de Mesta o concejo de ganaderos.

En un estudio anterior (Zamudio, en prensa) se identificaron algunas manifestaciones democráticas en la organización política de la Mesta, apreciándose distintos elementos de democracia directa. Destaca la existencia de una CP, cuyo reducido número de miembros favorecía un conocimiento recíproco e implicaba una continua interacción, no sólo por asuntos comunes, sino por intereses de clase y relaciones de élite local. La comunidad ganadera, bajo la dirección de sus alcaldes, se reunía en concejos o asambleas de Mesta, donde se tomaban decisiones vinculantes. Las asambleas fueron el mecanismo para la toma de decisiones relativas a las labores pecuarias. En ellas se externaban las opiniones de los ganaderos y se decidía acerca de los conflictos pastoriles; también se acordaba

<sup>5</sup> La comunidad política es un conjunto amplio de adultos de una determinada población, que cuenta con derechos políticos, entre los que destaca la toma de decisiones que atañen al grupo (Lizcano, 2007a: 63).

<sup>6</sup> Entre estas colectividades dependientes, Lizcano distingue dos tipos: comunidades locales y organizaciones. Una organización es un tipo de colectividad integrada por adultos y cumple funciones muy específicas. La Mesta, objeto de este estudio es, según esta nomenclatura, una organización.

el costo de los animales, el lugar de los rodeos, las vías pecuarias y el aprovechamiento de los pastos; se resolvían pleitos sobre límites de propiedad de las unidades ganaderas, entre otros asuntos. La toma de decisiones emanaba de los concejos, por ello, en la CP mesteña privó la autonomía para resolver los asuntos comunes. Sin embargo, no se pueden pasar por alto las prácticas autoritarias ejercidas por la élite ganadera sobre otros grupos sociales.

Bobbio (2002a: 519-520) señala que una élite es una clase superior que generalmente detenta el poder político y económico, compuesta por un número restringido de personas que obtiene su fuerza del hecho de estar organizada. Se entiende como organización tanto al conjunto de relaciones que inducen a los individuos a unirse entre sí y constituirse como un grupo homogéneo y solidario, como al instrumento de que se sirve para realizar sus propios fines. Por su parte, Stoppino (2002a: 119) afirma que el poder debe ser entendido como la capacidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadas con la organización y los fines de la colectividad.

La CP ganadera se basó, en primer término, en las ordenanzas de 1537, cuyo contenido favoreció sus intereses y prescribió el poder de los señores del ganado; éstas fueron sustituidas en 1574<sup>7</sup> por un mayor número de disposiciones aprobadas y puestas en práctica por las distintas autoridades.<sup>8</sup>

Las ordenanzas de 1574 son la base para exponer la parte medular de esta investigación. El texto original se paleografió, confirmó y cotejó con el trabajo de Chávez Orozco (1956). Se revisó detenidamente cada uno de los capítulos. Se separó y clasificó su contenido de acuerdo con la temática del mandato, pues algunos apartados se enfocan a las autoridades, así como a derechos y obligaciones de los integrantes; otros, a temporalidad, lugar y condiciones para organizar los concejos, la reproducción, el cuidado y la comercialización del ganado y las penas que se aplicaban, independientemente de por qué y a quién se dirigían.

Las penas se entienden como el “mal que la ley hace al delincuente por el mal que él hace por su delito”, y su fin es reparar, en lo posible, el daño cometido (Escríche, 1837: 131). En la legislación mesteña se identificaron 64 instrucciones que aluden a las distintas formas de castigar a los infractores en asuntos ganade-

<sup>7</sup> En 1537 se emitieron 17 disposiciones y en 1574, 83.

<sup>8</sup> Se considera como autoridad a la o las personas cuya función fue ejercer el poder y hacerse obedecer según las directrices provenientes de una determinada fuente (Stoppino, 2002a: 120).

ros, las cuales iban de mayores a menores. En su aplicación, es notorio el procedimiento autoritario, incluso se identifica una marcada discriminación hacia los grupos sociales ajenos a los ganaderos.

La discriminación, antítesis de la democracia —que promueve igualdad, libertad y convivencia armónica—, se evidenció en el comportamiento hostil del grupo español hacia las otras clases sociales, fundado, principalmente, en prejuicios raciales cuyas raíces proceden de siglos anteriores. En la amplia legislación que llegó a las colonias españolas aplicaba el siguiente principio: “mayor castigo corresponde al siervo que al libre, al villano que al hidalgo, al mancebo que al viejo y mozo” (Escriche, 1837: 522). Aunque todas las penas fueron legales (decretadas por una autoridad y aprobadas por el monarca) se observa arbitrariedad en su ejecución, ya que dependían del criterio del juez, las circunstancias de los delitos, y el origen racial y social de los delincuentes.

La pena surge como consecuencia del delito y de la idea de castigarlo. Además, es necesaria e ineludible para reparar el daño, corregir y prevenir males mayores. Por tanto, se concibe como la reacción social ante un hecho que va contra una organización determinada. La pena se gesta y aplica en un Estado en el que exista autoridad con facultad de castigar, cuyo fin principal es la defensa social contra las acciones antisociales. Ante esto, los castigos resultan legítimos por el servicio que brindan para rechazar las acciones negativas y su fin ha radicado en evitar el delito (Nocetti, 1978: 963-973). Los conceptos anteriores se aplican al periodo y objeto de análisis.

## EL GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DE LA MESTA

La organización política de las ciudades novohispanas y la de los principales centros de población fue dirigida por el cabildo, órgano de gobierno encargado de la gestión pública concejil. En 1529, en la Ciudad de México, debido a la problemática que presentaba la ganadería, el cabildo acordó la designación de dos jueces de Mesta, quienes se reunirían con los ganaderos dos veces al año para solucionar la problemática de la actividad pecuaria. Ocho años más tarde, en julio de 1537, surgieron las primeras ordenanzas que dieron origen a la Mesta, cuya integración se debió a la participación del cabildo y por iniciativa de los colonizadores españoles ya avecindados e interesados en el desarrollo ganadero. La Mesta fue la primera asociación de ganaderos en el Nuevo Mundo, y desde su

nacimiento se constituyó como una organización dirigida por una élite, encargada de administrar la ganadería en beneficio de un grupo restringido.

Lo anterior se evidencia en el hecho de que dos alcaldes ordinarios, que recién concluían su gestión en el cabildo, fungían como autoridades de la CP ganadera. La primera nominación de alcaldes en la Ciudad de México se verificó en enero de 1538. Al mismo tiempo que se hacía la elección de alcaldes ordinarios<sup>9</sup> para el año en curso, se efectuaba la de alcaldes de la Mesta para el siguiente año. En ambos casos, iniciaban su gestión en enero y la terminaban el último día de diciembre. Los alcaldes ordinarios llegaban al poder a través de elecciones libres y competidas. Desde 1529 eran designados por los regidores, quienes, entre seis personas electas inicialmente, escogían dos. A partir de 1533 y hasta 1581 el plebiscito fue público, sin embargo, al siguiente año, por disposición virreinal se volvió al sufragio secreto (Porras, 1982: 56-57).

Entre las principales funciones de los alcaldes estaban presidir las sesiones de cabildo y administrar justicia en su territorio. Debido a sus facultades judiciales, conocían, en primera instancia, todos los negocios, causas y cosas en cuanto a lo civil y criminal; por ello, estaban al tanto de todos los asuntos de la administración del gobierno, principalmente la actividad pecuaria; de modo que las autoridades mesteñas, al asumir su cargo, ya estaban familiarizadas con los asuntos correspondientes a la CP que representaban.

La investidura de las autoridades mesteñas se efectuaba anualmente el primero de enero, y como lo dictaba el protocolo, en la ceremonia se recibía la vara de justicia,<sup>10</sup> símbolo del poder real. Al aceptar su nombramiento juraban que usarían bien y fielmente el oficio “sin odio ni amistad ni interés ni otra cosa alguna” (RLRI, 1987, lib. 5, tit. 4, ley 2). El cumplimiento del cargo era insoslayable, en caso contrario se incurría en una falta que ameritaba castigo.

El alcalde mesteño, además de sus funciones administrativas, se encargaba de los asuntos civiles y criminales que involucraban a los hermanos mesteños<sup>11</sup> y a los otros grupos; por ejemplo, en la solución de los litigios hacía averiguaciones y llamaba a testigos, castigaba a los culpables e imponía pena “conforme

<sup>9</sup> Eran llamados alcaldes ordinarios porque ejercían la jurisdicción ordinaria.

<sup>10</sup> Era un bastoncillo que portaba el funcionario en la mano, con la finalidad de ser reconocido y respetado. En la parte superior tenía una cruz para tomar los juramentos con ella; por ello solía decirse “jurar en vara de justicia”. Otros funcionarios que la portaron fueron los alcaldes mayores y los ordinarios. Es un símbolo de autoridad, presente tanto en organizaciones democráticas como autoritarias.

<sup>11</sup> Se les identificó como hermanos, “porque se les suponía unidos por intereses comunes” (Marín, 1996: 62). También fueron reconocidos como “señores del ganado”.

a derecho” (AGN, Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195, cap. 2). Para hacer valer su autoridad en los sitios a los que acudía, llevaba consigo los símbolos que se la conferían, por eso “para la ejecución de la justicia [...] puedan [los alcaldes] traer y traigan vara de justicia y estas ordenanzas, [y que] cada uno de los dichos alcaldes sea obligado a las llevar y las lleven autorizadas, así para determinar las causas que ante él se tratasen como para platicar con los hermanos del Concejo” (AGN, Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195, cap. 3).

La reelección de autoridades mesteñas estuvo prohibida; sin embargo, por los datos obtenidos, se sabe que no se cumplió este precepto, ya que se argumentaba una “muy justa causa” y, sobre todo, porque no había otras personas que buenamente lo pudieran hacer (AGN, Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195, cap. 1). Indudablemente prevalecieron distintos motivos para la reelección, puesto que varios alcaldes estuvieron al frente de la CP ganadera por más de un año. Entre 1538 y 1600 debieron haberse designado 126 alcaldes de la Mesta, dos por año; sin embargo, únicamente fueron electos 86, de los cuales 19 estuvieron en el cargo por dos años, cuatro por tres y dos la presidieron cinco ocasiones. Estos últimos fueron Jerónimo Ruiz de la Mota (1538, 1543, 1548, 1553 y 1556) y Leonel de Cervantes (1568, 1571, 1579, 1591 y 1599), superados sólo por Antonio de la Cadena, quien ocupó el cargo seis ocasiones en 1544, 1548, 1555, 1558, 1567 y 1568.<sup>12</sup> Sirva como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 1  
ALCALDES MESTEÑOS, ENTRE 1538 Y 1547

<i>Nombre del alcalde</i>	<i>Periodo 1538-1547</i>
Jerónimo Ruiz de la Mota	1538, 1543
Hernán Pérez Bocanegra	1538, 1544
Juan Jaramillo	1539, 1540
Luis Marín	1539, 1540, 1547
Jerónimo Medina	1541, 1542
Juan de Burgos	1541, 1542, 1546
Gonzalo López	1543
Antonio de la Cadena	1544
Alonso de Bazán	1545
Luis de la Torre	1545
Alonso Castillo	1546
Francisco Santa Cruz	1547

Fuentes: Dusenberry (1963: apéndice III) y O’Gorman (1970).

<sup>12</sup> La información acerca de la gestión de los alcaldes se obtuvo del apéndice III del texto de Dusenberry (1963); los datos particulares de cada personaje corresponden a la información que brinda Guillermo Porras (1982).



En 10 años se eligió únicamente a 12 alcaldes en lugar de los 20 que deberían, de haberse apegado estrictamente a la ley. De esa docena, la mitad gobernó un año; los seis restantes duplicaron y hasta triplicaron su gestión, como sucedió con Luis Marín y Juan de Burgos. Sin embargo, otros funcionarios que durante esa década estuvieron al frente de la Mesta por uno o dos periodos, retornaron cuatro o cinco años después de su último mandato. Así se tiene que Jerónimo Ruiz de la Mota participó en 1538 y 1543, después de cinco años regresó, en 1548, luego en 1553 y 1556. Por su parte, Antonio de la Cadena que había colaborado en 1544 retornó en 1548, después de lo cual se integró en 1555, 1558, 1567 y 1568. Este análisis de una década es sólo una muestra de la práctica oligárquica en la Mesta novohispana y la presencia de una élite en el gobierno de la Ciudad de México. Es posible, sin embargo, que haya sido similar en otras ciudades, sedes de los concejos de Mesta.<sup>13</sup>

Los citados primeros alcaldes de la Mesta, además de desempeñarse como alcaldes ordinarios, ocuparon otros cargos como alguacil mayor, alférez real, regidor, visitador general de la Nueva España, procurador mayor, factor de la Real Hacienda, además de encomendero, entre otros. Ser miembro del ayuntamiento significaba pertenecer a la corporación más importante de la ciudad, para cuyo acceso se requería, aparte de una trayectoria social conveniente, tener solvencia económica.

Los alcaldes mesteños administraban justicia, al tiempo que velaban por los intereses de la CP, inconfundiblemente oligárquica.<sup>14</sup> Las condiciones para ser integrante de la Mesta se definieron en las ordenanzas, de tal modo que en 1574 se indicó que el hermano de Mesta debía contar con estancia<sup>15</sup> y ser dueño de 1 000 cabezas de ganado mayor o 3 000 de ganado menor (AGN, Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195, cap. 7). La condicionante del tamaño de hatos y rebaños se incrementó cuantiosamente. La cantidad exigida de cabezas de ganado menor se multiplicó por 10, mientras que la de ganado mayor lo hizo por 50 y rebasó, con mucho, la norma establecida en el primer cuerpo legislativo de

<sup>13</sup> Otras corporaciones mesteñas estaban en Michoacán (1563), Alfajayuca (1574), Pánuco (1600) y Querétaro (1606), por mencionar algunas.

<sup>14</sup> Por oligarquía se entiende aquí el dominio de un pequeño grupo cerrado, ligado por vínculos de sangre y de intereses económicos que gozan de privilegios particulares (Bobbio, 2002b: 1067).

<sup>15</sup> La estancia ganadera se constituyó en el eje cardinal para la pertenencia a la hermandad, cuya superficie, para ganado menor, debía tener 780 hectáreas y, para mayor, 1,750.

1537.<sup>16</sup> Con lo anterior, se reafirmó la exclusión del dueño y criador de unas cuantas bestias,<sup>17</sup> a quien le fue negada la incorporación a la comunidad mesteña. Si el español pobre estaba segregado, mayor rechazo recibieron los indígenas y otras castas a quienes se les coaccionó a involucrarse a través de su servicio personal.

### ALGUNOS RASGOS DE LA ÉLITE GANADERA

La ganadería fue, al paso de los años, un mecanismo de acumulación de la propiedad rústica, puesto que permitió a los mesteños allegarse grandes extensiones de tierra para los animales. En los primeros años del siglo XVI, predominó la ganadería extensiva, que requirió grandes extensiones de agostadero. La posesión de la tierra se constituyó en el vínculo principal entre los integrantes de la Mesta, requisito para pertenecer a la asociación, y medio para adquirir riqueza y poder: a más tierra, mayor ascendiente sobre los demás.

En este contexto, los peninsulares se apoderaron de zonas baldías, que posteriormente les eran otorgadas como merced, dando lugar a que la estancia ganadera determinara el perfil de la corporación.

De los años que corren del primero al segundo código de la Mesta (1537-1574), y al mismo tiempo que la ganadería se expandió a todas las provincias, los gremios de ganaderos experimentaron, entre otros cambios, un agudo proceso de elitización, que puso de manifiesto el peso social y político que estaba obteniendo la oligarquía terrateniente.

La élite ganadera se integró por los grandes señores del ganado, entre los que se encontraban los alcaldes mesteños. Los gobernantes de la primera década comparten rasgos comunes que los identifican como una clase superior distinta del resto de la población: algunos fueron conquistadores (sevillanos, genoveses), que arribaron con Hernán Cortés, como Jerónimo Ruiz de la Mota, Hernán Pérez de Bocanegra, Juan Jaramillo, Luis Marín. Entre las filas de Pánfilo de Narváez llegaron Gonzalo López, Alonso Castillo y Francisco Santa Cruz. Otros

<sup>16</sup> En la *Recopilación...*, lib. 5, tit. 5, ley 6, dice que en 1537 podían ser integrantes de la Mesta quienes tuvieran 300 o más cabezas de ganado menor, y 20 o más de mayor.

<sup>17</sup> A españoles, mestizos, indígenas y mulatos dedicados a la cría y comercio en pequeña escala no se les permitió tener hierro propio para marcar sus animales, que eran marcados con el hierro de la Mesta. Los caciques indígenas o pueblos de indios, a los que se les había otorgado alguna estancia, tenían licencia para introducir únicamente 2,000 cabezas de ganado menor. Un ejemplo puede observarse en AGN, Indios, vol. 4, exp. 482, f. 147. Al finalizar del siglo XVII, se concedió mayor libertad para criar ganado mayor en beneficio del pueblo de indios.

cruzaron el océano con los funcionarios que participarían en el gobierno virreinal, como Jerónimo Medina o Juan de Burgos,<sup>18</sup> quien viajó con recursos propios.

Conquistadores, encomenderos, funcionarios, mineros, ganaderos integraron un grupo social definido, con lengua y cultura comunes. Radicados en el mismo ambiente y en el mismo territorio, poco a poco tejieron las relaciones sociales y económicas que les permitieron defender sus intereses colectivos. Además, establecieron vínculos comunitarios de solidaridad, uno de cuyos resultados fue la Mesta.

La riqueza de los primeros ganaderos, entre ellos los alcaldes mesteños, tuvo origen diverso, como las encomiendas, las mercedes de tierra, los enormes hatos y la posesión de inmuebles de considerable valor. Los primeros alcaldes mesteños y, por tanto, señores de ganado, fueron encomenderos en zonas cercanas a la Ciudad de México o en regiones alejadas como en la península yucateca:

Cuadro 2  
ALCALDES MESTEÑOS Y ENCOMENDEROS

<i>Nombre del alcalde-encomendero</i>	<i>Lugar de la encomienda</i>
Jerónimo Ruiz de la Mota	Mitlantonco en Oaxaca y Chiapa en la provincia de México (por lo que el sitio se llamó Chiapa de Mota)
Juan de Burgos	El pueblo de Tlayacapan, Cutzamala, así como la mitad del pueblo de Teotenango
Hernán Pérez Bocanegra	Acámbaro
Juan Jaramillo	Jilotepec y otros sitios
Luis Marín	En la región de Coatzacoalcos
Jerónimo Medina	Pueblo de Tepexpan
Gonzalo López	Cuitzeo y otros sitios en Yucatán
Francisco Santa Cruz	Axapusco en la provincia de México

Fuente: Porras (1982).

Estas personas obtuvieron el beneficio de la encomienda como resultado de su participación en diversas acciones de conquista y pacificación. Por su parte,

<sup>18</sup> Con sus propios medios armó un navío con el que llegó a Nueva España. Recién establecido tomó parte en la “batalla de la noche triste”; siendo alguacil mayor, participó al lado de Nuño de Guzmán en la conquista del poniente. Burgos desempeñó diversas funciones en la capital del virreinato: se inició en 1529 como procurador mayor, luego fue nombrado alcalde ordinario en 1540 y 1545; en este último año fue recomendado al Rey para desempeñarse como regidor perpetuo de la Ciudad de México (Zamudio, 2001b: 116).

los alcaldes Antonio de la Cadena y Alonso de Bazán lo recibieron como dote matrimonial. Otra forma de obtener riqueza consistió en que los encomenderos establecieron empresas mineras, agrícolas y ganaderas, apoyados en el tributo y el servicio personal de su encomienda. El tributo en especie contribuyó al desarrollo de las actividades económicas en las que se incluyó la ganadería, puesto que gran parte de las semillas tributadas servían como alimento a los animales, en especial los cerdos. Para ilustrar el aporte de los pueblos encomendados sirvan las siguientes referencias. Debían dar:

en la estancia donde [hay] vacas y puercos, veinte indios de servicio... y doscientas tortillas de pan cada día, cuarenta granos de ají, medio pan de sal y cada veinte días cuatro cargas de maíz y una de frijoles [...] han de dar asimismo en otra estancia [...] quince indios de servicio para los ganados y ciento sesenta tortillas... (Miranda, 1965: 44-46).

El ganadero-encomendero fundó, en los límites de su encomienda, los primeros sitios o estancias de ganado, contó con ricos y fecundos pastos y agua en abundancia, condiciones favorables para la multiplicación del ganado. Una referencia de esto corresponde a Juan Jaramillo, cuya encomienda le reportaba un ingreso anual de 7,000 pesos (Paso y Troncoso, 1940: 43). Entre sus bienes, Jaramillo contó con 16 estancias ubicadas desde el noroeste de México hacia el pueblo de Jilotepec y cerca de San Juan del Río. Aumentó sus propiedades a través de compras y ocupaciones ilegales.

La tierra y el trabajo facilitaron a Jaramillo y a otros encomenderos establecer las primeras unidades de explotación agropecuaria. Acerca de ellos, en 1544, el fiscal de la Audiencia dijo que los mejores cultivos, ingenios azucareros y estancias ganaderas pertenecían a los hombres que tenían indios encomendados, base importante en esas actividades y sin quienes no se hubieran podido establecer y sostener (Florescano, 1986: 48).

Además, hay que señalar que los funcionarios (algunos de ellos ganaderos) gozaban de privilegios como la obtención de mercedes de tierras y de agua para sus viviendas, molinos o huertas.<sup>19</sup> También por derecho de vecindad recibían

<sup>19</sup> En Puebla era costumbre antigua dar una paja de agua (caudal de agua que suministra el tubo principal a la cañería particular) a todos los regidores para sus casas. Debido a este beneficio, los funcionarios acrecentaron su posición ventajosa en la ciudad (Loreto, 1991: nota 22).

del cabildo uno o más solares para la edificación de su vivienda, así como para la creación de huertas, cultivo de tierras y cría de ganado.

Las prerrogativas económicas de los grupos dominantes también se aseguraron a través de las relaciones familiares, como el matrimonio. Algunos alcaldes mesteños, solteros al pisar las nuevas tierras, contrajeron matrimonio con hijas de conquistadores; otros más buscaron relaciones ventajosas con hijas de funcionarios y con mujeres destacadas por su posición social y riqueza. Juan Jaramillo, el gran encomendero de Jilotepec, se desposó con la Malinche y posteriormente con doña Beatriz de Andrada, hija del comendador Leonel de Cervantes. Otra referencia es la de Alonso Bazán, quien casó con hija de conquistador, sobrina de Diego Velázquez, gobernador de Cuba.

El matrimonio fue una opción para la vinculación familiar con nuevos grupos. Las estrategias matrimoniales se orientaron a salvaguardar linaje y patrimonio, de modo que los integrantes de la élite ganadera planearon sus matrimonios para mantener y aumentar el poder económico y la influencia sociopolítica.

Además del matrimonio, el compadrazgo político también fortaleció los lazos entre las familias. Porras señala que en el siglo xvi “se encontraban verdaderas familias reinantes” en la capital virreinal, entre las que se puede identificar la presencia de funcionarios-conquistadores-encomenderos, sus hijos, nietos, yernos y demás familiares. El autor remite al caso —que califica como “insólito”— de la familia del factor<sup>20</sup> Gonzalo de Salazar y sus diversas ramificaciones. Los varones de esa familia, entre 1535 y 1600, sin interrupción, ocuparon diversos cargos en el cabildo; de ellos, ocho fueron alcaldes ordinarios en quince periodos distintos, y por lo tanto, también fungieron como alcaldes de la corporación mesteña (Porras, 1982: 62-63).

Al establecerse las condiciones de la nueva sociedad en las primeras décadas del siglo xvi, “una de las principales necesidades de los españoles fue la de reconstruir su propia identidad como grupo étnico en el Nuevo Mundo” (Loreto, 1991: 164). Para ello, edificaron iglesias, fundaron conventos e integraron corporaciones que contribuyeron a la cohesión del grupo más allá del parentesco. Una de estas corporaciones fue la cofradía, elemento de los patrones de religiosidad. La del “Santísimo Sacramento de la Catedral” fue de las primeras; entre sus fundadores figuraron los alcaldes mesteños Juan Jaramillo y Antonio

<sup>20</sup> Oficial real que en las Indias recaudaba las rentas y rendía los tributos en especie, pertenecientes a la Corona.

de la Cadena. Las cofradías fueron grupos de personas, denominados cofrades, congregados en torno a un objeto de veneración. La práctica religiosa es una más de las características de las élites coloniales, que compartían un conjunto de valores y metas, presentes en las pequeñas o grandes acciones que constituyeron la historia de la familia o el linaje (Ganster, 1991: 152).

### RELACIONES DE PODER CON LOS TRABAJADORES

Una de las bases de la riqueza económica del ganadero-encomendero fue el servicio personal de los naturales, a quienes coaccionó a través de distintas normas. En los primeros años fue gratuito y obtenido mediante la encomienda, encauzado a la construcción de su casa, servicio doméstico, transporte de mercancías y sus nuevas empresas ganaderas, agrícolas y mineras. A este respecto, se tiene referencia de algunos lugares en el valle de Toluca; en Calimaya, por ejemplo, los indios fueron requeridos para edificar la casa del encomendero y para cultivarle una sementera (Miranda, 1980: 271). Para el acarreo de semillas, el encomendero Serván Bejarano solicitó al pueblo de Coatepec 10 indios de servicio, que debían ser entregados en las minas de Sultepec o en Taxco, junto con el maíz que le tributaban. El licenciado Altamirano, encomendero de Metepec, recibía mensualmente el servicio de 300 indígenas para transportar el maíz a las minas de Taxco (Miranda, 1980: 188).

El Estado español emitió una serie de disposiciones para disminuir la explotación de los trabajadores, con el fin de defender la libertad de los indios y modificar el servicio, de compulsivo gratuito a un alquiler voluntario y retribuido, contrario a la organización señorial de la encomienda. En 1531, al inicio de las funciones de la Segunda Audiencia, se acordó reducir el trabajo personal, prohibir su empleo para traslado de cargas, declarar a los indios tan libres como los españoles y exigir a los encomenderos el juramento de su buen y cristiano trato (Zavala, 1991: 25). Estos acuerdos signados por los funcionarios virreinales pretendieron favorecer al grupo social marginado; sin embargo, los españoles al sentirse amenazados obstaculizaron y retrasaron su aplicación.

Pese a estos esfuerzos de la administración virreinal, el servicio gratuito continuó exigiéndose, como muestra se tiene que, en 1538, el encomendero de Ixtapan (al sur del valle de Toluca) recibía 4,000 cargas de maíz para alimento de los cerdos, y para su cuidado exigía el servicio de 20 indios y cuatro para las

ovejas. La manutención de los operarios corría por cuenta del tributo; para ello, se solicitaban 200 tamales y 20 cajetes de comida diariamente. Independientemente de lo anterior, los naturales encomendados debían labrarle una sementera de maíz de 110 fanegas de sembradura y una de trigo de 50 fanegas (Miranda, 1980: 272-273).

A mediados del siglo xvi se expidieron otras disposiciones para proteger a la masa trabajadora de la sobreexplotación ejercida por los españoles: las Leyes Nuevas —emitidas en Barcelona, el 20 de noviembre de 1542— retiraron el servicio personal que se brindaba a virreyes, ministros, prelados, monasterios, hospitales y casas de religión. También se anuló el beneficio personal que algunos tenían sin autorización, además de que se redujeron las encomiendas excesivas y se privó de ellas a los encomenderos que hubiesen maltratado a los sirvientes. Se ratificó la prohibición de esclavizar a los indios y del servicio personal involuntario. A ese respecto se dijo que “ninguna persona se pueda servir de los indios [...] contra su voluntad, el encomendero podía comprar [el servicio] pagándoles el justo precio” (Zavala, 1991: 31-32).

Con la abolición del servicio personal gratuito de los indios y la obligación, al mismo tiempo, de pagar el tributo en dinero, la Corona los forzó a trabajar en las actividades económicas de los españoles a cambio de un jornal, que servía para cubrir sus tributos. Esta transformación produjo otros sistemas que modificaron la vida de los indígenas y dieron lugar a una nueva relación del trabajador con los españoles.

Las leyes contra la vagancia cobraron fuerza y se aprobó la compulsión para presionar a los indios a desempeñarse en distintas labores. Aún así, aquéllas obligaron a los contratantes al pago de un jornal, limitaron las horas de trabajo y prescribieron ciertos compromisos entre ambas partes. Las condiciones de contratación quedaban establecidas en un convenio celebrado entre los interesados y ante la presencia del escribano. Los datos indispensables en los múltiples acuerdos son: a) nombres de los participantes, etnia, lugar de origen y residencia; b) la empresa en donde se laboraría y su ubicación; c) la actividad a realizar y el tiempo global de contratación (semanas, meses o años), y d) el salario, tipo de moneda y periodos de pago. También se establecían las prestaciones y el compromiso de las partes a cumplir lo convenido.

En las empresas agropecuarias no existía una norma respecto al tiempo y a la labor por realizar. Algunos individuos que prestaron sus servicios como arrie-

ros fueron obligados a servir por distintos periodos: cinco meses, un año, seis y hasta por tiempo indefinido.

Alrededor de 1550, se puso en práctica el repartimiento de los servicios, también llamado alquiler forzoso. La administración colonial, a través de jueces repartidores, reclutaba a los naturales por compulsión. En estos casos, se manifestó la negativa de los naturales a someterse a la explotación; por ello, constantemente buscaban la protección de la autoridad virreinal.

Al respecto, se localizaron algunos datos: el 20 de julio de 1579, el virrey ordenó al alcalde mayor de Malinalco no consintiera que los labradores de Tenancingo acudieran a las casas de los naturales para llevarlos por la fuerza a los servicios de sus haciendas (AGN, General de parte, vol. 2, exp. 66, f. 15); por su parte, el 11 de mayo de 1576, el virrey don Martín Enríquez ordenó al teniente de alcalde mayor, residente en Zinacantepec, no pedir ni llevar a los indios del lugar sin pagarles su justo precio (AGN, General de parte, vol. 1, exp. 911, f. 176v).

Como puede observarse, dos situaciones saltan a la vista: el desacato del mandato real, y que ante la continua injusticia, los indígenas solicitaban la intercesión del virrey para proteger sus derechos.

La transformación del sistema económico y la conformación de distintos centros de producción, aunado a la nueva legislación en torno al trabajo, llevó a individuos de diversas etnias y condiciones sociales a desempeñarse en las unidades productivas en distintos niveles. La cantidad de trabajadores se modificó, tanto en las estancias ganaderas como en las tierras de labor, y también las actividades que desempeñaron. Las tareas en las estancias ganaderas fueron múltiples, dependiendo de la especie de animales. La categoría y el número de los peones variaron de acuerdo con su responsabilidad, de manera tal, que con el paso de los años y el aumento de la ganadería, se requirió, por consecuencia, de un mayor número de individuos especializados.

Las actividades que ejecutaban los trabajadores con respecto al grupo étnico al que pertenecían en las estancias ganaderas del valle de Toluca fueron: el indígena se desempeñaba principalmente como pastor, guarda ovejas, vaquero, boyero, arriero, administrador de novillos, curtidor, gañán, ordeñador, sirviente y en todo lo que se les mandare. Al mulato se le encuentra como vaquero, arriero, sirviente y en todo lo que se les mandare; el mestizo fue el sirviente que participaba en todo lo que se le mandare, y el español, en labores especializadas como



carpintero o zapatero (Zamudio, 2001a: 18-19). Los datos anteriores permiten inferir la correlación entre la tipología del trabajador y el grupo étnico al que pertenecía. En el valle de Toluca, el español no estaba al cuidado directo del ganado, ni como pastor, gañán o sirviente, ocupaciones serviles en la opinión del grupo blanco.

### ALGUNAS ORDENANZAS SOBRE EL TRABAJO EN LA MESTA

Con el correr de los años se efectuaron cambios en la legislación laboral, tanto para ejercer mayor presión sobre los trabajadores como para asegurarse de sus beneficios y poner orden en determinadas actividades. Como resultado de la preocupación por normar una actividad económica en particular, mantener el monopolio y el privilegio en un grupo determinado, se elaboraron codificaciones específicas, como las ordenanzas de los ganaderos.

Los miembros de la Mesta fueron llamados “hermanos” y formaron un grupo selecto y determinado por el número de animales que poseían, entre otros requisitos. De este modo, integraron una comunidad política oligárquica, que excluía a los indígenas y otras castas. La exclusión de los indios quedó asentada en el capítulo 75 de las mencionadas ordenanzas, en cuyo título se indicó “Que no se entienda la Mesta contra indios”; renglones más adelante se señaló que “los alcaldes de Mesta no conozcan de los casos ni de cosas de indios, ni [...] se entienda con ellos”.

Diversos capítulos de las ordenanzas se refieren a ellos, pero en ninguno los contemplan como miembros de la corporación. Por tanto, legalmente los indígenas se enfrentaron con barreras para integrarse a la Mesta, una de ellas fue la cantidad de animales que se les permitía poseer. A los caciques o señores principales o pueblos de indios se les otorgó licencia para introducir en sus estancias no más dos mil cabezas de ganado menor, en caso contrario les era confiscado y se hacían acreedores a castigo.

La población no española no podía ser integrante de la Mesta. No obstante, su normatividad controlaba su trabajo en las estancias. Algunas de esas normas se referían al número de trabajadores en las unidades productivas, su movilidad y mecanismo de contratación, como se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro 3  
DISPOSICIONES QUE NORMARON EL TRABAJO EN LAS ESTANCIAS

<i>Capítulo</i>	<i>Contenido</i>
15	Con cada 2,000 cabezas de ganado mayor, ande un español y cuatro negros e indios. Los dueños de las estancias de ganado mayor tendrán por cada 2,000 vacas un español estanciero y cuatro negros e indios, dos a caballo y dos a pie, para rodear un día a la semana el ganado.
23	Ningún español ni mestizo que sirva en las estancias, ningún negro, indio ni morisco podrán tener hierro para herrar su propio ganado.
41	Ninguna persona de cualquier condición y calidad que sea tendrá en su poder y para su servicio negro ni negra que no fuere suyo ni lo consienta en su casa ni granjería.
55	Ningún señor de ganado pueda recibir en su estancia, por mayordomos, a ningún español ni otra persona que haya tenido y tenga a su cargo otras estancias.
56	Ningún mestizo ni otra persona pueda tener ni tenga caballo propio.
62	Ninguna persona pueda estar más de tres días en ninguna estancia ajena.
78	Ninguna persona pueda comprar ni compre ganado alguno si no fuere del propio dueño y por ninguna vía se pueda comprar ganado de indios ni ellos lo puedan vender si no fuere en mercados públicos.

Fuente: AGN, Reales cédulas duplicadas, vol. 3, exp. 195.

Las manifestaciones del poder español también se identifican en las penas aplicadas a los infractores. En la legislación mesteña se localizaron 64 disposiciones que señalan que podían ser corporales, pecuniarias e infamantes, en las que se tomaba en cuenta la etnia del infractor.

La pena tenía como fin castigar el delito, y era, por tanto, necesaria e ineludible para reparar el daño y prevenir mayores transgresiones. La pena se consideraba menor o mayor; esta última incluía la mutilación y pena de muerte (ausente en el cuerpo legislativo), el trabajo perpetuo, el destierro perpetuo que incluía confiscación de bienes y prisión perpetua<sup>21</sup> (en los obrajes y en las propias estancias). Entre las penas menores se contaba el destierro perpetuo sin confiscación

<sup>21</sup> Las cárceles sólo fueron preventivas y utilizadas en tanto se celebraba el juicio.

de bienes, la infamia, la privación de oficio o suspensión temporal, la de azotes y deshonra pública.

En este aspecto se pretendió defender los derechos de la organización ganadera a cuya cabeza figuraron los alcaldes de la Mesta, a través de autoridades con facultad de hacer justicia su favor.

Salta a la vista el comportamiento autoritario en la aplicación de los escarmientos y la discriminación hacia grupos sociales menos favorecidos. El mayor castigo siempre correspondía al siervo. Muestra de esto es la disposición señalada en el cuadro 3, capítulo 78, en la que se prohibía la comercialización de ganado ajeno. En caso de hacerlo, si el transgresor era español, se ordenaba una multa de 50 pesos; si era insolvente se le propinarían 100 azotes, y por reincidir se le aplicaría la pena doblada y destierro de la comarca a 20 leguas a la redonda, castigos infamantes.

Por este mismo delito, si el infractor pertenecía a otro grupo social (mestizo, indio o de alguna otra casta), la primera vez recibía 100 azotes públicamente y si no escarmentaba, al igual que al español, se le aplicaban 200, además de padecimientos corporales mayores, como la mutilación de las orejas (práctica antigua, procedente de la península). Estas condenas se ejecutaban en la picota, levantada en la plaza pública y para escarmiento de todos.

Como se puede advertir, un mismo delito tenía distintas formas de castigo. Además, la disposición, de manera implícita, no aplicaba a los “señores del ganado”, puesto que ellos tenían 50 y más pesos para cubrir el daño, por lo que podían comprar el ganado que quisieran.

En la aplicación de justicia el alcalde de la Mesta se apoyó en otras autoridades, entre las que figuraron gobernador, alcaldes y regidores de los pueblos comarcanos a las estancias, a quienes se les ordenó que nombraran indios como alguaciles para buscar a quienes mataban ganado, los aprehendieran y los presentaran ante un alcalde de Mesta o ante la justicia más cercana. Rubro relacionado con la organización del cabildo indígena y su participación en la aplicación de justicia.

## CONCLUSIONES

Los rasgos comunes de la élite ganadera son, entre otros, el origen peninsular, nacimiento noble, propiedad de tierras, puestos y títulos de honor, beneficios de mercedes y encomiendas; inversiones en la minería, el comercio, la industria e,

indudablemente, grandes empresas ganaderas, así como la práctica de estrechas relaciones entre sus miembros, a través del matrimonio y el compadrazgo. Si bien todas las penas señaladas en las ordenanzas de la Mesta fueron legales por estar prescritas y aprobadas por las autoridades, se observa discriminación en su aplicación, pues dependían de la discrecionalidad del juez, las circunstancias de los delitos y el origen racial y social de los delincuentes.

En la élite política y económica de la Ciudad de México y del resto del territorio novohispano se conjugaron prácticas democráticas con procedimientos autoritarios y discriminatorios en la aplicación de las penas frente a otros grupos sociales. Es evidente la diferencia en el tipo de sanción que se aplica al infractor, ya que se toma en cuenta su ubicación en la escala social. Al español se le aplica, principalmente, la multa pecuniaria. Sin embargo, al indígena y a las otras castas le fueron impuestas penas menores, como la corporal, mediante azotes, cuando delinquiran por primera vez y se les duplicaba cuando reincidían. También fueron afectados con penas corporales mayores como la mutilación.

## ARCHIVOS

AGN (Archivo General de la Nación), General de parte, Indios, Mercedes y Reales cédulas duplicadas.

AHNEM (Archivo Histórico de Notarías del Estado de México), Notaría núm. 1 de Toluca.

## BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto (2002a), “Teoría de las élites”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. I, 13ª ed., Siglo XXI, México, pp. 519-527.

——— (2002b), “Oligarquía”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. II, 13ª ed., Siglo XXI, México, pp. 1067-1070.

Chávez Orozco, Luis (1956), *Papeles sobre la Mesta de la Nueva España*, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, México, 40 pp.

Chevalier, François (1985), *La formación de los latifundios en México. Haciendas y sociedad en los siglos XVI, XVII y XVIII*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 510 pp.

- Dusenberry, William H. (1963), *The Mexican Mesta: the Administration of Ranching in Colonial Mexico*, University of Illinois, Urbana, 253 pp.
- Escrache, Joaquín (1837), *Diccionario razonado de la legislación civil, penal, comercial y forense*, Oficina de Galván, México, 701 pp.
- Florescano, Enrique (1986), *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México, 1500-1821*, Secretaría de Educación Pública / Era, México, 158 pp.
- Ganster, Paul (1991), “Miembros de los cabildos eclesiásticos y sus familias en Lima y la ciudad de México en el siglo xviii”, en Pilar Gonzalbo Aizpuru (coord.), *Familias novohispanas siglos xvi al xix*, El Colegio de México, México, pp. 149-162.
- Lizcano Fernández, Francisco (2007a), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, en *Contribuciones desde Coatepec*, año vii, núm. 13, nueva época, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, julio-diciembre, pp. 61-76.
- (2007b), “Reflexiones para una historia comparada de las democracias en Iberoamérica”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 45, Universidad Nacional Autónoma de México, México, julio-diciembre, pp. 131-156.
- Loreto López, Rosalva (1991), “La fundación del convento de la Concepción. Identidad y familias en la sociedad poblana (1593-1643)”, en Pilar Gonzalbo Aizpuru (coord.), *Familias novohispanas siglos xvi al xix*, El Colegio de México, México, pp. 163-178.
- Marín Barrigüete, Fermín (1996), “La Mesta en América y la Mesta en Castilla: los intentos de traslado y las ordenanzas de 1537 en Nueva España”, en *Revista Complutense de Historia de América*, núm. 22, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 53-84.
- Miranda, José (1980), *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo xvi*, El Colegio de México, México, 355 pp.
- (1965), *La función económica del encomendero en los orígenes del régimen colonial*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 56 pp.
- (1944), “Notas sobre la introducción de la Mesta en la Nueva España”, en *Revista de Historia de América*, núm. 17, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, pp. 1-26.
- Nocetti Fasolino, Alfredo (1978), “Pena”, en Bernardo Lerner (dir.), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Buenos Aires, pp. 963-973.

- O’Gorman, Edmundo (dir.) (1970), *Guía de las actas de cabildo de la ciudad de México. Siglo XVI*, Fondo de Cultura Económica, México, 1045 pp.
- Paso y Troncoso, Francisco del (recop.) (1940), *Epistolario de la Nueva España 1505-1808*, vol. 13, Antigua Librería de Robredo, México.
- Porras Muñoz, Guillermo (1982), *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 515 pp.
- RLRI (1987), *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, Miguel Ángel Porrúa, México, 637 pp. Edición facsimilar de la primera versión editada en 1841.
- Stoppino, Mario (2002a), “Autoridad”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. 1, 13ª ed., Siglo XXI, México, pp.118-125.
- (2002b), “Autoritarismo”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. 1, 13ª ed., Siglo XXI, México, pp.125-136.
- Zamudio Espinosa, Guadalupe Yolanda (2001a), “La clase trabajadora en el valle de Toluca durante el siglo XVI”, en Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa y José María Aranda Sánchez (coords.), *Valle de Toluca: devenir social y cultural*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp.11-32.
- (2001b), *Tierra y sociedad en el valle de Toluca, siglo XVI*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 191 pp.
- (en prensa), “La Mesta novohispana, una organización democrática”, en Francisco Lizcano Fernández (coord.), *Hacia una historia del poder en México*.
- Zavala, Silvio (1991), *El servicio personal de los indios de la Nueva España 1521-1550*, tomo II, El Colegio de México / El Colegio Nacional, México, 663 pp.



# LOS TRABAJADORES EN LOS OBRAJES NOVOHISPANOS DEL VALLE DE TOLUCA: ENTRE EL ESPÍRITU HUMANITARIO Y EL ABUSO DE PODER

HILDA LAGUNAS RUIZ

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación pretende ofrecer una visión general de los obrajes<sup>1</sup> y sus trabajadores a partir del estudio de la legislación española y la de Indias (fundamentalmente de cédulas reales y ordenanzas emitidas durante el periodo novohispano), con la finalidad de analizar quiénes trabajaban en los obrajes del valle de Toluca y cómo fueron integrados al proceso productivo, así como entender y explicar las contradicciones entre la política proteccionista de la Corona, perceptibles a través de la legislación encaminada a mejorar las condiciones laborales, y la práctica efectuada por los dueños de estas unidades de producción sobre sus trabajadores.

Delimitar la investigación al periodo novohispano permitió explicar cómo se manifestaron en él las condiciones generales de vida y relaciones laborales de los trabajadores de los obrajes. El estudio de este periodo histórico resulta imprescindible, porque es una época apenas tratada en la historia de los trabajadores manufactureros del valle de Toluca.

El escenario del presente trabajo es el valle de Toluca que, por su ubicación, estructura y jurisdicción económica, política, civil y religiosa, resultó el lugar idóneo para el establecimiento y desarrollo de los obrajes. Hasta ahora no existen publicaciones acerca de los obrajes del valle de Toluca, puesto que los diversos

<sup>1</sup> Entenderemos por obrajes las manufacturas de textiles, principalmente de lana, establecidas en la Nueva España, a partir del siglo XVI, por los españoles. En un tiempo se les denominó también obradores, o sea pequeños talleres reunidos en un mismo edificio, con los instrumentos y herramientas oportunos y donde laboraban numerosos y heterogéneos trabajadores con distintas especialidades y, por ende, con una clara división del trabajo. La mayoría de estas manufacturas de textiles estuvo supeditada a la demanda local.



investigadores, cuando se habla del Estado de México, solamente mencionan a Texcoco como zona productora de textiles.

Teóricamente, los indígenas tenían absoluta libertad con respecto de sus vidas. En la práctica, sin embargo, aprendieron a vivir día a día con el autoritarismo de sus patrones y otros trabajadores de mayor rango. Las decisiones políticas de los actores con poder, vinculadas, casi siempre, con intereses personales o de grupo, poco o nada tienen que ver con las normas jurídicas, evidenciándose, en algunos casos, el abuso de poder.

El sometimiento y la sujeción de la mayor parte de los trabajadores en los obrajes se debieron a diversos factores, entre ellos al sistema de endeudamiento, la violación de las leyes, la corrupción de funcionarios públicos y de dueños de unidades de producción. Esta actitud históricamente ha tenido justificaciones ideológicas referentes a la concepción de la naturaleza inferior de algunos seres humanos.

En los obrajes se delataron constantemente prácticas de esclavitud y servidumbre indígena a pesar de la amplia legislación que establecía libertad, buen trato, respeto al jornal establecido, buena alimentación, vivienda digna, etc. Contrariamente a lo establecido, los trabajadores vivían encerrados, retenidos por sus deudas, mal pagados y mal alimentados; maltratados constantemente, con abusos en el trabajo y, en general, en muy malas condiciones laborales.

Las obras publicadas han analizado peculiaridades de estas unidades de producción en el marco económico y político, pero muy pocas han tratado acerca del marco social y estructura mental de los actores sociales en estas unidades productivas.<sup>2</sup> Analizar específicamente el trabajo en el interior de los obrajes permitirá conocer la marcada y variada división del trabajo, las situaciones laborales y sus consecuencias sociales, así como el tipo de sujeción y las manifestaciones de esa condición de indígenas trabajadores de los obrajes del valle de Toluca. Se enfatizará en las marcadas contradicciones entre las normas jurídicas y su aplicación en la vida cotidiana. Con ello se evidenciará que, a través de la historia, ha existido incongruencia entre teoría y aplicación de las leyes.

<sup>2</sup> Destacan los siguientes autores: Manuel Carrera Stampa (1939), Carmen Viqueira y José Ignacio Urquiola (1990), Alberto Carabarin (1984), Luis Chávez Orozco (1986), Jan Bazant (1964), Enrique Florescano (1990), Hans Pohl, Jutta Haenish y Wolfgang Loske (1978), Manuel Miño Grijalva (1989), Silvio Zavala (1947, 1987, 1988 y 1994) y Brígida von Mentz (1999).

El presente capítulo consta de tres apartados. El primero, titulado “El trabajo en los obrajes”, habla de la producción textil en el periodo prehispánico del valle de Toluca, la clasificación de los trabajadores en el obraje, las contrataciones voluntarias, por deudas y por condena. El segundo apartado, “La legislación y los hechos”, trata del inicio de la sujeción y de los excesos cometidos por los españoles dueños de los obrajes, de los derechos de los trabajadores relativos a la libertad de movimiento, a las condiciones laborales y al espíritu. En el tercer apartado se exponen algunas conclusiones.

### EL TRABAJO EN LOS OBRAJES

La producción textil en México tiene una larga trayectoria. Inicia desde el periodo prehispánico, en el que las comunidades indígenas pagaban sus tributos a los señores que los dominaban con productos esencialmente agrícolas y artesanales, además de los servicios personales. Los tributos de casi todos los pueblos eran, en su mayoría, textiles de una gran diversidad en diseños y tamaños. Todo esto quedó registrado en la *Matrícula de Tributos* y en el *Códice Mendocino*.

Con la conquista europea, los grupos indígenas se incorporaron a una estructura socioeconómico-política más amplia, la del Estado español y, por ende, al sistema económico mundial. La vinculación primordial de los indios con la sociedad dominante se estableció mediante el tributo, “como tributarios se les dotaba de una personalidad económica y por consiguiente jurídica” (Wolf, 1975: 190).

En el valle de Toluca radicarón tempranamente españoles conquistadores, quienes convivieron con indígenas, negros, mestizos y demás castas. La amplia demanda de vestido de estos grupos sociales explica el establecimiento de los obrajes inmediatamente después de la Conquista, lo que ocasionó que se introdujera la rueda de hilar en 1525, y que en 1540 se concedieran mercedes reales para abrir obrajes e implementar telares de lana y terciopelo (Sánchez Flores, 1980: 75). Se producían paños finos, como sayales, para españoles y criollos, para los trabajadores —indígenas, mestizos, castas y negros— se confeccionaban paños burdos, también llamados paños de la tierra.

Desde el siglo XVI se establecieron manufacturas de textiles, principalmente de lana, en villas y pueblos con numerosa población, básicamente a las orillas de ríos, arroyos, manantiales; algunas de ellas se ubicaron dentro de las haciendas. El agua era necesaria para lavar la lana, accionar el batán, fabricar tinturas y lavar los textiles ya terminados.

En este valle, al igual que en el resto del centro del país, los obrajes tuvieron su auge durante los siglos XVI y XVII. En el Archivo General de la Nación (AGN) y en el Archivo General de Notarías del Estado de México (AGNEM) se encontraron los siguientes registros de obrajes: tres en la jurisdicción de Ixtlahuaca —uno ubicado en el pueblo de San Felipe (ahora San Felipe del Progreso), otro en la hacienda de San Nicolás y el tercero en la hacienda de Tepetitlán—; uno en la jurisdicción de Tlacotepec, en la hacienda del mismo nombre; dos en la jurisdicción de Almoloya (ahora Almoloya de Juárez); dos en la jurisdicción de Temascaltepec; uno en Atlapulco, y 22 en la villa y jurisdicción de Toluca.

Entre 1584 y 1641, en los protocolos de la Notaría número 1 de Toluca se localizaron los nombres de algunos de los propietarios de estas manufacturas: Juan García Carrillo, Alonso de la Peña, Juan Domingo, Pedro de la Peña, Juan Cortés, Alonso de Solís, Simón Gordo, Pedro de Illescas, Juan de Mingo, Matías Pérez, Alonso García, Gabriel de la Torre, Francisco Guerrero Jiménez, Miguel Baldivieso, Juan Ramírez, Martín Velázquez de Lara, Pedro Gómez Calvo, Francisco de Briones, Francisco Díaz, Pedro de Mendieta y Gabriel de Ortega.

Respecto a su tamaño, los obrajes del valle de Toluca se podrían considerar como pequeños y medianos. Su costo a la venta oscilaba entre 1,000 y 5,000 pesos; un obraje grande valía 38,509 pesos y tenía más de 100 trabajadores, además de esclavos (Viqueira y Urquiola, 1990: 269). Había obrajes desde uno hasta más de 20 telares, además de tornos, cardas, tijeras, prensas, calderas, pilas romanas, mazos, mazacotes, carretillas, husos, meca de hilar, etcétera.

Por el tipo de trabajadores, los obrajes se clasificaron en abiertos (con trabajadores voluntarios) y cerrados (tenían esclavos y trabajadores que estaban pagando una pena criminal o una deuda). En el valle de Toluca había obrajes mixtos, tenían trabajadores voluntarios, deudores, delincuentes y esclavos.

Los obrajes establecidos en la Nueva España tenían diferente estructura y variaban en sus recursos materiales, financieros y humanos. En sus edificios había una o varias dependencias: “donde dormían los trabajadores se llamaba ‘saca’, donde se beneficiaban los géneros ‘mantecadero’, donde se tejían paños y sayas ‘emborrizo’, donde se hacía el entintado ‘galera o galerón’ y donde dormían los casados ‘feria o bazar’” (Carrera, 1961: 157).

En los obrajes existió una marcada división del trabajo. Esta investigación establece clasificaciones de acuerdo con los siguientes criterios: etnia, cargo, oficio o actividad y tipo de contratación.

Con respecto a la etnia, españoles y criollos se desempeñaban como mayordomos —mano derecha de los propietarios— y eran encargados de la administración, contabilidad y contratación de trabajadores. Además, estaban al pendiente de la producción, conflictos entre los trabajadores y castigos. Los mayordomos eran apoyados por auxiliares —personas de confianza—, quienes podían ser de cualquier etnia. Su labor consistía en vigilar diariamente el trabajo; eran los trabajadores de mayor antigüedad.

De acuerdo con el cargo, el oficio o la actividad desempeñada, en los obrajes del valle de Toluca, encontramos la clasificación siguiente:<sup>3</sup>

- Tejedores: generalmente tejían de una a dos telas al mes. Las telas más largas tenían un pago mayor.
- Lanzardes: tejedores en proceso de aprendizaje, recibían menor salario que los tejedores, propiamente eran sus ayudantes y, en su mayoría, jóvenes.
- Emprimidores: daban una primera o segunda carda a la lana, previa al proceso de hilado.
- Cardadores: se encargaban de sacar el pelo al tejido con una planta espinosa y seca, llamada cardón.
- Percheros: encargados de extender y colgar el paño o tela ya tejida.
- Hilanderos o hilanderas: hacían el hilado después de cardarlo y antes del tejido.
- Emborradores: daban una primera o segunda carda a la lana, previa al proceso de hilado.
- Tundidores: sacaban el pelo con otro tipo de carda, igualando el tejido con tijeras; éste era parte del proceso final.
- Canilleros o cañoneros: se encargaban de hacer cañones en donde se recogía el hilo.
- Tintoreros: encargados de teñir las telas.
- Molenderas y cocineras: se encargaban de preparar los alimentos para los trabajadores.
- Panadero: se encargaba de elaborar el pan.

<sup>3</sup> Información obtenida de los expedientes de la Notaría núm. 1 de Toluca, y Viqueira y Urquiola (1990: 156-170).

En cuanto a los trabajadores de oficio, el número variaba notablemente de un obraje a otro, de cinco a más de 200, de diversas razas. También trabajaban mujeres de diferentes edades, no sólo como prestadoras de su propio servicio, sino muchas veces en sustitución del marido o de los hijos. Referente al salario, existía una jerarquía laboral. Los trabajadores mejor remunerados eran los tejedores, emprimidores, cardadores y percheros.

En los obrajes se encuentran tres los tipos de contratación: voluntaria, por deudas y para pagar una condena. En el valle de Toluca encontramos algunos casos de contrataciones voluntarias, acerca de las cuales el virrey Martín Enríquez, en sus Ordenanzas, emitió las siguientes disposiciones, en 1569: “cuando indio o india quisiere asentar con los dueños de los obrajes de su voluntad y quisiere hacer escritura, se haga ante un oidor o alcalde de corte, y fuera de la ciudad, ante alcalde mayor o corregidor y no ante otra persona y que el pago se hiciera también delante del juez” (Zavala, 1987: 416). Casi 30 años después, en 1595, don Luis de Velasco reiteró que el contrato, las deudas y otras obligaciones se debían hacer ante juez competente. Si los indios huyeran o se ausentaran, que con carta de justicia se les podía atrapar para que trabajaran lo acordado. Todos los dueños de obrajes debían registrar a sus trabajadores y las características del convenio (Zavala, 1947: 159).

En los protocolos de la Notaría número 1 de Toluca, existen escrituras de contrataciones voluntarias con las siguientes características: nombre del trabajador, lugar de origen y residencia, así como la manifestación explícita de la voluntad de trabajar en el obraje; nombre del dueño, lugar de ubicación, actividad que desempeñará el trabajador y tiempo de la contratación; salario que se le pagará y la aclaración de si el trabajador recibirá la comida y el hospedaje; la cantidad de dinero que el trabajador recibirá por adelantado, el compromiso de cumplimiento y la promesa de no huir o ausentarse del obraje. Si el trabajador no cumplía las condiciones en las que el dueño del obraje lo contrataba, podría ser buscado y regresado al obraje, y tendría el compromiso de cumplir lo señalado. Veamos dos ejemplos:

Diego Juárez, natural de la ciudad de México, convino y se contrató a servir a Juan García Carrillo, obrajero, para tejer en un telar en su obraje, durante un año, por 20 pesos de oro común y la comida, recibiendo por adelantado 14 pesos y 5 reales, asimismo se obliga a cumplir y no ausentarse del servicio, so

pena que sea buscado y traído a su costa. Juan García se compromete a tener en su casa y obraje al indio y darle de comer y no despedirlo antes del tiempo señalado, so pena de seguir pagando el salario estipulado (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 1, leg. 9, f. 10). Miguel Melchor, indio natural del barrio de Huitzila, declara que ha convenido y contratado con Juan García Carrillo, obrajero, para trabajar en su obraje por un año, con un salario de 19 pesos de oro, recibiendo 17 por adelantado y obligándose a no ausentarse del servicio hasta cumplir el periodo indicado, so pena de ser buscado y traído a su costa. Juan Carrillo se obligó a darle buen tratamiento, de comer y no despedirlo so pena de pagarle el salario mencionado (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 1, leg. 9, f.11).

Como se observa, no siempre se cumplía con todos los requisitos, pues aquí no aparece el lugar donde está el obraje ni la actividad que desempeñará el trabajador.

Silvio Zavala menciona que era práctica común que los dueños dieran dinero adelantado a sus trabajadores, a pesar de haberse emitido ordenanzas al contrario: “daban dinero por adelantado para tomar a otros indios por fiadores y así los indios que deben el dinero se huyen y los fiadores sirven por ellos y conforme con lo mandado por su Majestad, los indios que reciben dinero por adelantado no están obligados a pagarlo y menos es razón lo paguen los fiadores” (Zavala, 1987: 416).

Así, el trabajador se constituía en deudor del amo, quien le encerraba en el taller para que pagara con su trabajo la deuda adquirida (Carrera, 1939: 557-558). Carrera habla acerca del empeño, práctica por la cual los individuos se quedaban trabajando por tiempo indefinido, debido a sus deudas. Había trabajadores empeñados por el resto de sus días, puesto que debían una suma muy alta. En algunos casos, los hijos rescataban al padre, pagando el empeño con su trabajo.

Cuando el trabajador moría sin haber redimido su cuenta, la deuda podía heredarse algunas veces a los hijos o a la esposa, quienes a su vez se constituían en deudores del amo.

En 1605 Pedro de Illescas heredó un obraje en las orillas del río Verdiguél con todo lo que le pertenecía: materia prima, instrumentos y la deuda de 640 pesos de 40 indios y otras deudas de otros indios y negros trabajadores del mismo obraje (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 6, leg. 4, ff. 151-153).

Brígida Von Mentz (1999: 245) informa sobre trabajadores que por deudas estuvieron más de cinco años en los obrajes. El empeño de los trabajadores, y su consecuente encierro por endeudamiento, fue la forma de contratación que caracterizó a los obrajes de la zona centro hasta el siglo XVIII.

Entre los sistemas comunes para contratar a los trabajadores estaba la compra de delincuentes de las prisiones de la región:

Cristóbal de Ortega Melgoso, obrajero, vecino del pueblo de San Jerónimo, jurisdicción de la villa de Coyoacán y estante en el pueblo de Metepec, debe y se compromete a pagar a Juan de Sámano Medinilla, vecino del pueblo de Zinacantepec, provincia de Ixtlahuaca y a Bernabé de Sámano, su hermano, 500 pesos de oro común por el remate del servicio de Andrés de Morales y Juan de la Cruz, mulatos, y Diego Jerónimo, mestizo, que estaban presos por querrela que presentó el señor Sámano por haberle matado a su esclavo negro llamado Miguel. El pago se hará en paños dieciochenos de los que labran en su obraje, a 20 reales vara, dando al momento una pieza de paño, al siguiente mes dos piezas y el resto en otro mes más (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 8, leg.1, ff. 212-220).

Cuando un indígena estaba imposibilitado para pagar sus deudas, obtenía como castigo la prisión. Si un propietario de obraje pagaba por él, entonces se definía el tiempo que el reo debería servirlo, de acuerdo con el monto, de tal manera que la deuda se iba descontando de su sueldo. Si había cometido un delito, se pagaba por su libertad y, dependiendo de la gravedad, se fijaba el tiempo —meses o años— que el delincuente tenía que trabajar para saldar sus cuentas. También había indígenas libres que solicitaban a un obrajero cubriera sus deudas a cambio de su trabajo en el obraje.

Carrera Stampa (1961) dice que los obrajes constituían una cruel prisión, pues los individuos que cometían determinados delitos eran condenados al trabajo permanente. Si debían cierta cantidad a particulares, los obligaban a realizar trabajos forzosos en los talleres. A veces las deudas eran ridículas: cuatro, seis o veinte pesos, pocas veces eran mayores de 45, 80 hasta 160 pesos. Tanto el poder civil como el eclesiástico (párrocos, vicarios, jueces eclesiásticos, mayordomos de hospitales) abusaban de su fuero, a tal grado que se tuvo la necesidad de legislar en las ordenanzas y los bandos para tratar de evitarlo: “de ruego y encargo a los

vicarios, jueces eclesiásticos, párrocos y otras cualesquiera personas que gocen de fuero, que a lo delante no hagan aplicaciones de reos a obrajes, judicial ni extrajudicialmente, ni precisen con censuras ni por otro medio a que lo reciban en ellos” (Carrera, 1961: 157). Aún así, no se cumplía la ley: “Domingo Hutzli, mediante Juan de Vega, intérprete, se compromete a servirle a Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, hasta pagarle 42 pesos a que fue sentenciado por haber asesinado a su mujer María Xuchitl, a razón de 12 tomines cada mes” (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 52, leg.2, ff. 57-58).

### LA LEGISLACIÓN Y LOS HECHOS

Los españoles, como derecho de conquista, ejercieron en América dominio y jurisdicción sobre el territorio y sus habitantes, de manera que iniciado el proceso de colonización, se repartieron tanto las tierras como los naturales. Así inició el sometimiento, sujeción y explotación de la población aborigen.

Esta práctica, efectuada con grandes excesos, fue denunciada no solamente por clérigos sino también por autoridades españolas. Con ello se abrió una fuerte y prolongada discusión, que tuvo como resultado que la Corona diera apoyo, defensa y protección a los indios y, en consecuencia, dictó una infinidad de leyes, como las de Burgos, el 27 de enero de 1512, producto de una junta de juristas y teólogos. Éstas contenían una serie de principios encaminados a regular el régimen de trabajo, jornal, alimentación, vivienda, higiene y cuidado de los indios. También se ordenó la evangelización y se prohibió la bigamia.

En la corte española, después de fuertes y largas polémicas, y ante la evidente catástrofe demográfica indígena,<sup>4</sup> predominó el criterio antiesclavista para la Nueva España desde 1542, buscando a toda costa la libertad del indígena:

En 1542 se promulgaron las Leyes Nuevas, que prohibieron la esclavitud de los indios, despojaron a todas las autoridades civiles y religiosas de las encomiendas que disfrutaban, mandaron que en adelante no se hicieran más encomiendas y ordenaron que a la muerte de particulares que tenían indios encomendados, éstos pasaran a ser tributarios del rey; en 1549 otra orden real prohibió

<sup>4</sup> Cook y Borah (Sánchez Albornoz, 1977: 61-62) indican que la población indígena del México central era de 25.3 millones en 1519 y bajó a 6.3 millones en 1548, señalando que un tercio de los indios pereció en estos años.



que los indios encomendados dieran servicios personales y así despojó a la encomienda de su tributo más sustancioso: la disposición gratuita de la fuerza de trabajo indígena (Florescano, 1990: 34-35).

Se aspiraba a un trabajo libre, con paga y tareas moderadas. Previendo que los indios no acudieran voluntariamente, el poder público ordenó que por medio de las justicias reales se entregasen los trabajadores a los colonos que los necesitaran (Zavala, 1988: 28). De esta manera se pretendía pasar de la esclavitud y tributación de servicios personales, al alquiler voluntario a cambio de un jornal. Sin embargo, se inició el llamado alquiler forzoso, y la tan anhelada transición de las formas obligadas de trabajo a las verdaderamente voluntarias no se hizo realidad sino mucho tiempo después.

El alquiler forzoso controlado por el Estado fue un sistema de trabajo denigrante para los indígenas en particular y, en general, para los demás trabajadores. Resultó muy efectivo, sin embargo, para los españoles, dueños de los medios de producción, dado que al recibir los primeros un jornal, quedaban supeditados a cargas desmedidas de trabajo y a los caprichos, maltratos físicos y psíquicos de los segundos. Este sistema se amplió en el siglo XVI, se consolidó durante el XVII y continuó hasta el XVIII.

El virrey don Antonio de Mendoza y todos los demás virreyes lucharon por difundir la reforma, encaminada a establecer el alquiler voluntario y remunerado, como un modo preferente de la prestación del trabajo de los indios, pero su implantación no tuvo resultados. Por ello, las autoridades tomaron algunas medidas como la de forzar al trabajador a prestar sus servicios mediante la paga de un salario. La supuesta ventaja era que el repartimiento forzoso lo harían solamente funcionarios públicos competentes y no particulares.

Ante la presión que ejercieron los sectores humanistas y liberales, la Corona estableció una clara y marcada política protectora, que se manifestó en disposiciones relativas a los trabajadores de los obrajes, desde el inicio de la Conquista hasta su término. En estas unidades de producción se aprecia el alto grado de explotación de los trabajadores y, por ende, la variada y constante legislación de la Corona para tratar de acabar con el abuso.

Por las condiciones en que surge el obraje en México y las relaciones sociales de producción, esta actividad se distinguió como un trabajo de excesiva explotación y condiciones precarias. Charles Gibson (1978: 248) menciona que en los

obrajes “el trabajo era duro, el alimento y las condiciones de vida insatisfactorias y el abuso físico común”; al respecto, también Fray Jerónimo de Mendieta afirma:

No sé en qué conciencias de hombres cristianos pudo haber consentido que en pueblos de indios se pusiese semejantes cuevas de ladrones, ni sé como las dejan pasar adelante, hallando en todas las visitas que les hacen tantas maldades a los indios, que por ellas merecían les pusiesen fuego y que no quedase memoria de obraje (Mendieta, 1980: 502).

Como se puede apreciar, consideraba ladrones a los dueños de obrajes, ya que robaban y mantenían cautivos a los trabajadores. En el valle de Toluca, desde el siglo XVI eran frecuentes las acusaciones de que los dueños retenían a los indios recibidos para trabajo forzoso, de maltratarlos física y mentalmente, darles una pésima alimentación y vivienda, incrementar sus deudas de manera ventajosa, ponerlos a trabajar hasta altas horas de la noche, los domingos y días festivos, de no llevarlos a misa ni a confesarse, etc. Estas condiciones de trabajo en los obrajes fueron conocidas gracias a las visitas a las manufacturas durante los tres siglos del dominio español, por las demandas de trabajadores y por las quejas de algunas autoridades y eclesiásticos.

A continuación se darán algunos ejemplos de la legislación que pretendía acabar con los excesos de los dueños de obrajes y la emisión constante de ordenanzas que no se aplicaban.

En 1569 el virrey don Martín Enríquez emitió varias ordenanzas respecto al trabajo en los obrajes, basado en los resultados de las visitas realizadas por el licenciado Balderrama a los obrajes de la Nueva España: “los dueños de los tales obrajes como por sus mayordomos y criados se hacen muchos malos tratos, molestias y vejaciones, fraudes y cautelas contra los indios” (Zavala, 1947: 139).

El incumplimiento de la normatividad generó la reiteración de ordenanzas para regular el trabajo. Así, en 1595 el virrey don Luis de Velasco señaló que “por seguir incurriendo en vejaciones y daños a los naturales y previniendo los excesos, se han emitido otras ordenanzas para que, con las anteriores, inviolablemente se guarden y las justicias las ejecuten y cumplan en todos los casos necesarios” (Zavala, 1947: 157).

Para remediar los males de los indígenas, se emitieron algunas disposiciones como las que señalaban que cada obrajero debía tener un libro donde registrara

claramente nombre del trabajador y características de la contratación, cuentas, etc. Otra medida fue la reducción de obrajes estableciéndolos solamente en zonas estratégicas.

Las quejas del maltrato a los indígenas fueron muchas, como consta en los informes de los visitadores de obrajes, que cumplían la comisión encargada por el virrey en turno. Por lo tanto, se dispuso, desde 1599, y se reiteró en 1602, 1609, 1627 y en 1633 que en los obrajes ya no se contrataran naturales sino solamente negros esclavos. Desde luego, éstas fueron otras disposiciones no cumplidas, porque los dueños tampoco tenían dinero en efectivo para comprar negros. Por ejemplo, en 1638 Pedro de Mendieta, obrajero de la villa de Toluca, pidió dinero prestado para comprar un esclavo negro, de 30 años, en 328 pesos y cuatro tomines, que pagaría con seis piezas de sayal que se harían en su obraje (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c.16, leg. 2, ff. 87-88).

Por algunas cartas de adeudo-pago analizadas, se sabe que cuando los dueños de obrajes tenían gran necesidad de conseguir dinero, la forma de pagarlo era con el producto de su propio obraje. Gabriel de la Torre, obrajero de la villa de Toluca, en 1623 se comprometió a pagar al presbítero Bernabé de Zámano, vecino de Zinacantepec, 350 pesos que le prestó en reales, con piezas de sayales azules, a dos reales y medio cada vara (AGNEM, Notaría núm.1 de Toluca, c. 8, leg. 4, ff. 25-25v).

En 1633 don Rodrigo Pacheco y Osorio emitió ordenanzas relativas a la fundación de obrajes y buen tratamiento de los indios, y vuelve a insistir en que no se contrate a indios ni indias so pena de la privación perpetua del oficio de obrajero, pena de muerte y confiscación de todos sus bienes (Zavala, 1947: 196). A pesar del incumplimiento, los dueños de obrajes bien organizados mandaban a sus representantes a alegar, replicar y hacer peticiones, que desde luego tenían éxito ya que, hasta mediados del siglo XVIII, seguían contando con un mayor número de trabajadores indígenas.

Tal era la violación a la normatividad por los dueños de obrajes y autoridades civiles, que no solamente seguían contratando indígenas voluntarios sino que, para obtener mano de obra indígena, algunos dueños, coludidos con las autoridades del lugar, hacían redadas y con motivos inventados como el de hacer desorden o por estar borrachos, los detenían y los enviaban a trabajar a los obrajes. Un ejemplo lo tenemos en 1688 en San Bartolomé Tlatelulco, Metepec: el teniente con tres asistentes hacen redada en una casa, aprehendiendo a varios naturales y, después de un muy largo juicio, se considera culpables a 16 indígenas

a quienes, por no tener una cárcel segura, se entrega a un obraje en “depósito, guarda y fiel encomienda” para cumplir servicio por un año (AGN, Hospital de Jesús, leg. 338, exp.1, f. 57v). El único obrajero que se presentó a la subasta fue Gaspar de Villalpando, quien pagó por todos ellos 384 pesos de oro común (AGN, Hospital de Jesús, exp.1, f. 75v).

#### DERECHOS DE LOS TRABAJADORES RELATIVOS A LA LIBERTAD DE MOVIMIENTO

El virrey Martín Enríquez emitió en 1569 una ordenanza que señalaba: “los indios que entraran a trabajar a los obrajes y que hubieren hecho escritura de servicio, no los puedan tener ni tengan encerrados sino que libremente los dejen salir y entrar como hombres libres” (Zavala, 1947: 142). En 1586 el virrey marqués de Villamanrique ordenó que las puertas de los obrajes no estuvieran cerradas, y sólo permanecieran como prisioneros los condenados por la Real Audiencia. A su vez, don Luis de Velasco en 1595 mandó que en ningún obraje haya encerramientos, ni indios forzados ni encerrados (Zavala, 1947: 158). don Gaspar de Zúñiga en 1603 ordenó que no durmieran en los obrajes los voluntarios o forzados, excepto los condenados por la Real Sala del Crimen (Zavala, 1947: 183).

Sin embargo, La retención de los trabajadores en los obrajes fue una práctica constante. El rey Felipe II promulgó en 1567 una cédula real para normar algunos aspectos: “El indio que estuviere preso conforme a la cantidad de la deuda que debe y al salario y jornal que le fuere señalado pudiese pagar con un mes u otro cierto tiempo de servicio no le obligaréis a que sirva más del que fuere necesario para pagar la deuda” (Zavala, 1947: 140-141). En 1569 don Martín Enríquez emitía la siguiente ordenanza: que si se tuvieran trabajando indios con deudas, en el momento en que paguen la deuda los dejen salir libres; si tuvieran indio o india que por delito fueren condenados y cuando pagare lo que costó su multa, el dueño de obraje lo deje en libertad y no lo retenga un día más aunque dijera que es por voluntad del indio (Zavala, 1947: 142).

También don Luis de Velasco emitió ordenanzas para regular la retención de trabajo en las que ordenaba que si en los obrajes se encontraba indio sin su consentimiento, mal habido o mal tenido, sería condenado en forma perpetua a no ser obrajero, además del pago de 1000 pesos de oro. Los indios e indias que trabajen en sus casas, no tendrían que ir a los obrajes y si acudieran no los deben retener o mandar a lugares donde no puedan salir y entrar cuando ellos quieran;

no se tendrá a indio casado por más de seis días sin su mujer, ni mujer sin su esposo. Además, no retendrán a india soltera por todo un día (Zavala, 1947: 164).

En 1580 Lucas Suchitlame, indio natural, informa que hace 13 años entró a trabajar con el obrajero Francisco López por seis pesos que debía, y los pagó y de ese tiempo a la fecha no lo ha querido dejar libre. El virrey ordena al alcalde mayor la aclaración y si la deuda inicial resulta saldada, lo ponga en libertad (Zavala, 1987: 439). En el mismo año, Joaquín Cortés, indio natural, notifica que voluntariamente entró a trabajar en el obraje de Alonso González por 10 pesos de oro común que recibió por adelantado, y que el mencionado González lo traspasó al servicio de otro obrajero llamado Juan López, quien lo maltrata y le paga menos de lo que merece su trabajo, por ello pide al virrey su libertad. El virrey ordena al alcalde que, ajustándose las cuentas respectivas, pueda salir libre (Zavala, 1987: 440). En 1633 se ordena que en un jacal sin puertas se coloquen los tornos, cardas y telares y que en este lugar los indios carden, hilen y tejan de sol a sol, pero sin que tengan que dormir ahí; que entren y salgan diariamente (Zavala, 1947: 196).

La injusticia se presentaba en la forma de pagar las deudas, porque los dueños de obrajes empleaban estrategias para que sus trabajadores permanecieran de por vida sin poder cubrir la deuda inicial; como darles un salario que difícilmente les alcanzaba para subsistir miserablemente, factor que ocasionaba que los trabajadores se endeudaran cada vez más.

Otra manifestación de violación a la libertad de movimiento fue la venta de obrajes con los trabajadores incluidos. Don Luis de Velasco ordenó que, si se pretendía vender el obraje, ante la justicia se hicieran las cuentas de los indígenas, para que por ningún motivo salieran agraviados (Zavala, 1987: 428-431). Sin embargo, los talleres textiles se vendían siempre con todo y trabajadores, desde luego que sin tomarles consentimiento. En 1601, por ejemplo, el bachiller Alonso de Solís, vecino de la villa de Toluca, vendió a Andrés de Camacho un obraje en 1,450 pesos de oro común con todo y los indios (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 5, leg. 1, ff. 4v-5v). En 1605 los esposos Pedro de la Peña y María de Castañeda compraron a Pedro de Illescas un obraje ubicado en la calle de los Mercaderes de la villa de Toluca, con sus casas, tornos, telares, indios y sus deudas (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 6, leg. 4, ff. 74v-75v). En 1609 Juan Cortés vendió, en 4168 pesos de oro común, a Matías Pérez y Alonso García un obraje de sayales, ubicado en la villa de Toluca, atrás de la troje del Marqués

del Valle, con todas sus pertenencias, los indios y el derecho a sus deudas. Las deudas de los trabajadores constituían una parte importante del valor total en la venta (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca: c.16, l.8, ff. 21v-25v).

Entre los informes de los inspectores que visitaban los obrajes se encuentran los siguientes: encerraban a los trabajadores por años y en los días de las visitas los escondían. Encontraron obrajes con puertas cerradas, con portero que no dejaba salir a los trabajadores. Otros fueron llevados por particulares con engaños o estando borrachos, y no los dejaban salir e, incluso, tenían a trabajadores indios al trocado.

#### DERECHOS DE LOS TRABAJADORES RELATIVOS A LAS CONDICIONES LABORALES

##### *Jornadas y horario de trabajo*

En los obrajes del valle de Toluca, la jornada de trabajo, en teoría, debía ser de sol a sol, pero como no se respetaba esta disposición, los límites se ampliaban. Esto provocó que el virrey Martín Enríquez ordenara que no trabajaran antes de que amaneciera y después de haber anochecido, ni domingos ni días de fiestas, y no por raya sino por días, meses y años (Zavala, 1947: 144). Si realmente se hubiese respetado la normatividad acerca de la jornada laboral, los trabajadores deberían laborar de 10 a 12 horas, pero como se emitieron muchas quejas, entonces se podría pensar que la jornada de trabajo oscilaba entre 14 y 16 horas o más, no solamente de lunes a sábado, sino también domingos y días festivos.

En 1595 don Luis de Velasco mandó que en previsión del maltrato a los indios obligados por escritura y a quienes dan excesivo trabajo de noche y en fiestas, el juez dé por cancelada la escritura, el obrajero pierda lo debido y el indio quede libre de su servicio y pueda servir a otro. El amo debía señalar las horas de trabajo diario, las mujeres entrarían media hora después que los hombres y saldrían media hora antes del toque de oración, aproximadamente a las seis de la tarde. Esto en los obrajes abiertos. En los cerrados se laboraba toda la semana exceptuando domingos y días festivos, disposición que no siempre se cumplía (Carrera, 1939: 557).

Una de las intensas acciones de los virreyes para liberar a los trabajadores de los obrajes, fue la comisión otorgada el 8 de mayo de 1591 al doctor Santiago del Riego, oidor de la Real Audiencia, para visitar tales establecimientos.

Dice que por comisión del virrey Marqués de Villamanrique, el doctor del Riego comenzó a visitar los obrajes que hay en algunas ciudades, villas y lugares de la Nueva España, de paños, jergas, sayales y otras cosas, la cual visita y por indisposiciones no la pudo acabar y se vino a la ciudad de México, por lo que el 21 de junio de 1591 le pide que de nuevo vuelva a visitar los obrajes, mandando al dicho doctor que vaya a la villa y valle de Toluca y Matalcingo y villa de Cuioacan, ciudad de Suchimilco, provincia de Chalco, ciudad de Tepezco, Tlaxcala, Guejocingo, Cholula, la Puebla de los Ángeles, Tepeaca, Tecamachalco y a todas las demás partes de la Nueva España donde hubiere obrajes y los visite y entienda los excesos que en ellos se han hecho y hacen por los dueños y sus mayordomos y criados, y si han guardado las ordenanzas que por su Majestad y los virreyes están hechas para los obrajes y los agravios que han recibido los naturales que en ellos trabajan, y si están injustamente presos, o habiendo cumplido el tiempo porque lo fueron, los tienen todavía oprimidos, u otros cualesquier que se les haya hecho, y si las justicias han dado indios para el servicio de los obrajes por condenas civiles o criminales contra la orden que les está dada, y averiguar todo lo que pasa, prendiendo a los culpados, y les hará cargo (Zavala, 1987: 423-424).

En carta al rey, el 25 de febrero de 1593, el virrey Velasco informa que al empezar a gobernar la Nueva España siguió con la costumbre de enviar visitas a los obrajes (Zavala, 1987: 431).

### *Trato físico y psicológico*

En los obrajes del valle de Toluca, las demandas más reiteradas y continuas eran por el maltrato que recibían no solamente de los dueños sino también, y fundamentalmente, de los mayordomos y sirvientes. Este maltrato no era únicamente físico sino también psicológico, a pesar de reiteradas ordenanzas, verbigracia en 1569 la de Martín Enríquez en la que ordenó que los dueños, mayordomos y criados hagan buen tratamiento de los indios, de lo contrario se les castigaría al grado de quitarles sus obrajes (Zavala, 1947: 142), y en 1595, don Luis de Velasco decretaba que si el obrajero, mayordomos o criados tratan mal a los indios, que estos queden libres de cualquier contratación, y en otra ordenanza decía que los dueños de obrajes queden obligados por los excesos y malos tratos que sus mayordomos y mozos hacen a los indios (Zavala, 1947: 160-161).

*Salarios*

Para tener asegurada la fuerza de trabajo, se adscribió al trabajador a través del sistema de salarios, y hasta los reos estaban tasados con una cantidad que cubrirían con labor.

Uno de los primeros intentos por regular el salario en los obrajes de la Nueva España se encuentra en las actas de cabildo de la Ciudad de México, específicamente el acta de 1527, donde se estipula el salario que deberían recibir los tundidores, señalando que aquellos que tundieran una vara de paño recibirían dos tomines de oro, y por alzar lo frisado un tomín por cada vara (Viqueira y Urquiola, 1990: 31). Este es un contundente indicador del rigor con que la Corona pretendía proteger a los trabajadores.

Hans Pohl —citado por Carrera (1961: 153)— dice que el virrey Martín Enríquez ordenó que obrajeros e indios hicieran contratos de trabajo con fijación de sueldo y debían ser concluidos ante una persona de oficio. Se debía pagar el sueldo en moneda, no en bienes de consumo. En 1569, el virrey Martín Enríquez ordenó que el salario o jornal que concertaran se dé en dinero y no en especie. En 1595 don Luis de Velasco señaló que todo obrajero, so pena de suspensión de su oficio, debía tener a la vista y actualizados los libros donde asiente todo movimiento de sus trabajadores. También ordenó que se hicieran las cuentas con los indios y se asentaran con claridad. Finalmente señalaba que si cambiaban al indio de oficio que le pagaran lo justo y no menos de lo que ganaba (Zavala, 1947: 162-164). En 1633 don Rodrigo Pacheco Osorio ordenó que por cada libra de hilado de pie se pagara real y medio, y por la de trama se pagara un real, y que a los tejedores se les pagara más de dos reales (Zavala, 1947: 197).

Humboldt (citado por Carrera, 1939: 557) dice que los trabajadores en los obrajes de paños ganaban de un real a 18 centavos. El licenciado Toribio Esquivel Obregón calcula un promedio de 25 centavos de salario diariamente. El salario variaba según la región del país y era más alto en la ciudad que en el campo.

Había de pagarse con toda puntualidad en talla y en mano propia y en moneda corriente, o en oro o en plata, en pasta y de buena ley, si no hubiere moneda y que se pagase cada uno de los días o fenecida la semana, el sábado por la tarde o en la mañana del domingo, en propia mano, de ninguna manera en tlacos, ni efectos de tienda, dejando en libertad al jornalero para que compre a su arbitrio. A los indios libres de los obrajes se les dieran 2 pesos de oro común (Carrera, 1939: 557).



La revisión del pago de los sueldos debía ser cada cuatro meses, ante un funcionario y el monto debía ser fijado de acuerdo con la ocupación practicada. En 1629 los indios que hilaban una libra de lana al día, recibían un jornal de cuatro reales; cocineras y molenderas, de cuatro a seis reales. Los trabajadores calificados como emborradores y cardadores ganaban de tres hasta cuatro o 5 pesos al mes. El sueldo mensual de los tintoreros fluctuaba entre tres y cuatro pesos. A los cardadores se les pagaba, en general, cuatro pesos al mes. Los trabajadores especializados, como los bastidores y sombrereros, ganaban de ocho a 10 pesos mensuales. Los tejedores recibían un sueldo a destajo; ganaban por término medio dos pesos extras por una tela. El tejido de un sayal se remuneraba muchas veces con 14 reales, y la producción de una tela de jergueta podía rendir hasta cuatro pesos, cinco tomines.

En 1633 se fijó por primera vez un sueldo mínimo para hilanderos: de un real hasta 1.5 por libra de lana. Recibían su salario dependiendo de la cantidad de trabajo que realizaran. A los otros trabajadores se debía pagar hasta dos reales diarios. Los apartadores de lana y los cardadores de haz y envés recibían un salario fijo de uno y medio reales diarios, un poco más de cinco pesos al mes. En ese entonces se trabajaba todos los días (Carabarán, 1984:186):

El 11 de octubre de 1581, Diego Juárez, natural de la ciudad de México, convino y se contrató a servir a Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, para tejer por un año, por 20 pesos de oro común y la comida (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 1, leg. 9, f. 10v). El 24 de agosto de 1585, Francisco de San Juan, indio natural del pueblo de Tlacotepec, acuerda con Juan García Rodrigo, servirle por un año como tejedor dentro de su obraje, comprometiéndose a entregar tejidas y acabadas 24 piezas de sayal o jerga, por lo cual recibirá 48 pesos de oro común en reales (AGNEM, Notaría núm. 1 de Toluca, c. 1, leg. 3, ff. 44-44v).

Con respecto a préstamos y adelantos de salarios, en 1569 don Martín Enríquez ordenó que no se dieran dineros adelantados y tampoco que se solicitara como fiador a otro indio, y si esto hicieren, que los indios y sus fiadores no estén obligados a pagarlo (Zavala, 1947: 145). En 1595 don Luis de Velasco ordenaba que los adelantos, préstamos u otras cosas que el obrajero diera a los indios sin escritura, queden sin valor. El indio no tendría obligación de pagar. Los indios solamente podían recibir por adelantado lo que correspondiera a cuatro meses

de servicio y no más, con riesgo de que el dueño lo perdiera. Que por necesidades del indio, el obrajero le pueda prestar cada mes hasta la tercia parte de lo que monta el salario que gana, cantidad que puede pagar con dinero o servicio al término de su contratación; asimismo señaló que los indios que estén en los obrajes por sentencias no reciban dineros por adelantado ni préstamos, y que éstos al pagar su sentencia queden libres (Zavala, 1947: 158-159).

Los indios que legítimamente estén obligados a pagar ante la justicia, si huyeren o ausentaren, por carta de justicia serán traídos y compelidos a pagar lo que deben. Una vez que los indios sirvieron al obrajero conforme a su sentencia, han de salir libres y si es de su voluntad contratarse con otro obrajero o con el mismo, pero ya como hombre libre, lo podían hacer (Zavala, 1947: 159-161).

### *Alimentos*

Al igual que las contrataciones, los salarios y los horarios, el abastecimiento de los trabajadores en los obrajes estuvo formalmente legislado; sin embargo, la alimentación era muy deficiente. El propio espíritu de la ley sabía lo que pasaba en la práctica. En 1569 se ordenó que a los indios les dieran para su comida diaria “18 tortillas grandes o 14 tamales buenos, y dos o tres días en la semana carne, en los demás días y en la cuaresma les debían dar tortillas o tamales, frijoles y chiles o habas” (Zavala, 1987: 419).

Hans Pohl decía que

los trabajadores no tenían muchas veces suficiente alimentación y debían comprar víveres en el obraje, con lo cual en la mayoría de los casos ellos aumentaban sus deudas. Algunos obrajeros no distribuían la alimentación, sino pagaban medio real al día. De tal manera, cada cual podía comprar los víveres según su gusto (Pohl *et al.*, 1978: 44).

Don Luis de Velasco ordenó en 1595 que a los indios que trabajaren en los obrajes, les dieran comida conforme a las ordenanzas, a costa del obrajero, y las dos libras de pan, tortillas o tamales, estén pesadas todos los días, “y la carne los días que toque [...] no les den por la comida dineros, ni maíz en grano, ni carne, ni legumbres por cocer” (Zavala, 1987: 431-433). Asimismo, señalaba que uno de los grandes agravios que los indios han padecido en los obrajes es no haber

recibido alimentación conforme a lo que está dispuesto. Entonces, ordena se cumpla lo mandado.

Entre los informes realizados por los inspectores que visitaban los obrajes se encontraban los siguientes hechos: los salarios los pagan por raya y no por mes corrido; en lugar de pagarles en reales o pesos de oro, les pagan con mercancías, como mantas y ropa; en vez de darles comida elaborada, les daban dinero, y en el mejor de los casos, comida pero muy escasa, no en la cantidad que marcaba la ley (les dan pocas tortillas, no les dan carne, no les dan chile ni sal, a veces solamente les dan tortillas) y, para tomar, agua de pozo. Los obrajeros seguían dando adelantos y préstamos, haciendo que el trabajador se endeudara hasta por más de 24 pesos, con el agravante de que no lo hacían ante autoridad alguna.

#### DERECHOS RELATIVOS AL ESPÍRITU (RELIGIÓN)

Doctrina, misa y confesión eran obligatorias para los trabajadores que se adscribían a los obrajes por deuda o condena. A pesar de que se emitieron cédulas reales durante todo el virreinato, muy pocos dueños de obrajes las respetaron. La mayoría las violó. En 1569 el marqués Martín Enríquez ordenó que los indios que tuvieran condena, y por ello permanecieran encerrados, fueran llevados a oír misa los domingos y fiestas de guardar, a confesar en cuaresma y a la doctrina una vez por semana, so pena de pagar 20 pesos la primera vez; la segunda, el doble, y la tercera quedarían privados de usar y tener el ejercicio de los obrajes (Zavala, 1947: 143). Estas leyes no se cumplían o se cumplían a medias.

En 1593 se ordenó que los obrajeros permitieran a los indios ir a misa, y no hacerlos trabajar los domingos ni días de fiesta. Todos los trabajadores, hasta los convictos, irán a misa a la iglesia (Zavala, 1987: 425-426).

#### CONCLUSIONES

El establecimiento del obraje en el siglo XVI transformó la incipiente industria artesanal indígena y emergió como un fenómeno virreinal con características propias de la Nueva España, en cuanto a producción, distribución, división y formas de trabajo, instalaciones, maquinaria, herramientas y materia prima, entre otros.

El sometimiento y sujeción de la mayoría de los trabajadores en los obrajes se debió a varios factores, entre ellos, el sistema de endeudamiento, la violación

de las leyes por desconocimiento o por privilegiar intereses de los grupos de posición económica alta, la corrupción de funcionarios públicos y de los dueños de unidades de producción.

Con toda seguridad podemos afirmar que en los obrajes, a pesar de las aspiraciones de la Corona por proteger a los indígenas, predominaron relaciones de dominio, no solamente de los dueños sino de las autoridades civil y eclesiástica que, vinculando sus poderes, esclavizaron y explotaron a los trabajadores, generando una permanente dependencia.

El dueño de obraje se vio beneficiado con el trabajo y el sistema de endeudamiento, fundamentalmente de indígenas, quienes, aunque recibían un salario, dependían de que el patrón les proporcionara alimento, vivienda y vestido; además de medicinas, adelantos y préstamos constantes, que devenían en adeudos ilimitados. El sistema ampliamente utilizado para retener a los trabajadores indígenas en los obrajes fue el de las deudas.

Los obrajes establecidos en el valle de Toluca presentaron diferentes estructuras y variaban en cuanto a sus recursos materiales, financieros y humanos. Existieron obrajes mixtos, que empleaban los dos sistemas: abierto para los trabajadores voluntarios y cerrado para reos y esclavos.

Las decisiones políticas de los actores con poder, vinculadas casi siempre a intereses personales o de grupo, poco o nada tienen que ver con las normas jurídicas de su tiempo, evidenciándose, en algunos casos, el abuso de poder.

A pesar de que los tratadistas Charles Gibson, Silvio Zavala, Manuel Carrera Stampa, Carmen Viqueira, entre otros, no mencionan a Toluca y su valle como centro obrajero, sino únicamente a Texcoco, dentro del actual Estado de México, en la documentación consultada se encontraron registros de 22 obrajes en la villa de Toluca, dos en Huixquilucan, uno en Tlacotepec, uno en Atlapulco y tres en Ixtlahuaca.

El incumplimiento de la legislación fue evidente y los informes de las visitas que se hicieron a los obrajes son una clara manifestación de las pésimas condiciones de trabajo.

## ARCHIVOS

AGN (Archivo General de la Nación). Hospital de Jesús.

AGNEM (Archivo General de Notarías del Estado de México), Notaría núm. 1 de Toluca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bazant, Jan (1964), “Evolución de la industria textil en Puebla”, en *Historia Mexicana*, vol. XIII, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio, pp. 474-511.
- Carabarán García, Alberto (1984), *El trabajo y los trabajadores en la ciudad de Puebla (1700-1710)*, Cuadernos de Casa Presno, Puebla, 77 pp.
- Carrera Stampa, Manuel (1939), “Los obrajes de indígenas en el virreinato de la Nueva España”, en *Actas del 27° Congreso Internacional de Americanistas. Actas de la primera sesión celebrada en la Ciudad de México en 1939*, vol. 2, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, pp. 555-562.
- (1961), “El obraje novohispano”, en *Memorias de la Academia Mexicana de Historia*, vol. 20, s/e, México, abril-junio, pp. 148-171.
- Chávez Orozco, Luis (1986), “El obraje embrión de la fábrica”, en *Nueva antropología*, vol. VIII, núm. 29, Universidad Nacional Autónoma de México, México, abril, pp. 125-134.
- Códice mendocino (*circa* 1541), con filigrana de manufactura europea, encuadernadas, Tenochtitlán, México, 71 hojas.
- Florescano Mayet, Enrique (1990), “La formación de los trabajadores en la época colonial, 1521-1750”, en Enrique Florescano *et al.*, *La clase obrera en la historia de México. De la Colonia al Imperio*, tomo 1, 6ª ed., Siglo XXI, México, pp. 9-125.
- Gibson, Charles (1978), *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, Siglo XXI, México, 533 pp.
- Matrícula de tributos (*circa* 1522-1530), 16 hojas de papel amate pintadas por ambos lados, 29 x 42 cm.
- Mendieta, Fray Gerónimo (1980), *Historia Eclesiástica Indiana*, libro IV, cap. XXXIII, Porrúa, México, pp. 501-525. Edición facsimilar de la primera versión editada en 1870.
- Mentz, Brígida von (1999), *Trabajo, sujeción y libertad en el centro de la Nueva España*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Porrúa, México, 469 pp.
- Miño Grijalva, Manuel (1989), “Capital comercial y trabajo textil: tendencias generales de la protoindustria colonial latinoamericana”, en *Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social*, núm. 9, Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, Lima, pp. 59-79.

- Pohl, Hans *et al.* (1978), “Aspectos sociales del desarrollo de los textiles en la Puebla Colonial”, en *Suplemento Comunicaciones. Proyecto Puebla Tlaxcala*, Fundación Alemana para la Investigación Científica, núm. 15, Puebla, pp. 41-45.
- Sánchez Albonroz, Nicolás (1977), *La población de América Latina: desde los tiempos precolombinos al año 2000*, Alianza, Madrid, 321 pp.
- Sánchez Flores, Ramón (1980), *Historia de la tecnología y la invención en México. Introducción a su estudio y documentos para los anales de la técnica*, Fomento Cultural Banamex, México, 644 pp.
- Viqueira, Carmen e Ignacio Urquiola (1990), *Los obrajes en la Nueva España, 1530-1630*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 374 pp.
- Wolf, Eric (1975), *Pueblos y culturas de Mesoamérica*, Era, México, 268 pp.
- Zavala, Silvio (1947), *Ordenanzas de Trabajo, siglos XVI y XVII*, Elede, México, 318 pp.
- (1987), *El servicio personal de los indios en la Nueva España 1576-1599*, tomo III, El Colegio de México, México, 920 pp.
- (1988), *Estudios acerca de la historia del trabajo en México. Homenaje del Centro de Estudios Históricos a Silvio Zavala*, El Colegio de México, México, 272 pp.
- (1994), *Los esclavos indios en la Nueva España*, El Colegio Nacional, México, 686 pp.



# ESTRUCTURA POLÍTICO-TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO (1825-2010)<sup>1</sup>

FRANCISCO LIZCANO FERNÁNDEZ, FERNANDO DÍAZ ORTEGA,  
CINTYA JANET MEZA ESQUIVEL Y ÁNGELA LEÓN GARDUÑO

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la historia de la geografía política del actual territorio del Estado de México (hoy, con poco más de 17 millones de habitantes, la entidad federativa más poblada de la República Mexicana) desde 1825 hasta el presente; es decir, a lo largo del lapso en que ha estado vigente una estructura político-territorial a la que denominamos *municipal* para distinguirla de la estructura político-territorial *novohispana* que le precedió.

Con la finalidad de dar cuenta de las permanencias y los cambios detectados en la mencionada estructura político-territorial municipal en sus casi dos siglos de existencia, se emplean dos periodizaciones. Por un lado, se distinguen, de manera más o menos convencional, diez periodos: Primer Federalismo (1825-1835), Primer Centralismo (1835-1843), Segundo Centralismo (1843-1846), Segundo Federalismo (1846-1853), Tercer Centralismo o Dictadura de Santa Anna (1853-1855), Reforma e Imperio (1855-1867), República Restaurada (1867-1876), Porfiriato (1876-1911), Revolución (1911-1929) y Posrevolución (desde 1930 hasta la actualidad). Por otro lado, se diferencian tres *modalidades* de la estructura político-territorial señalada, las cuales agrupan los diez periodos indicados (o partes de esos periodos), si bien no siempre de manera consecutiva. La modalidad federal decimonónica estuvo vigente a lo largo de unos 79 años, distribuidos en cinco periodos y medio: Primer Federalismo (1825-1835), Segundo Federalismo (1846-1853), Reforma e Imperio (1855-1867), República

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo apareció en Lizcano, Díaz, León y Meza, 2011. Agradecemos a Rogerio Ramírez Gil su cuidadosa corrección de estilo.



Restaurada (1867-1876), Porfiriato (1876-1911) y una parte del periodo de la Revolución (1911-1916). La modalidad centralista decimonónica abarca alrededor de 13 años, divididos en tres periodos: Primer Centralismo (1835-1843), Segundo Centralismo (1843-1846) y Tercer Centralismo o Dictadura de Santa Anna (1853-1855). Por último, la modalidad del municipio autónomo transcurre durante 93 años, que se dividen entre la segunda mitad del periodo de la Revolución (1917-1929) y la Posrevolución (desde 1930 hasta la actualidad). Estas modalidades son divididas en etapas en el primer apartado y en submodalidades en la conclusión de este trabajo.

En los dos apartados centrales de este capítulo —“Las demarcaciones y sus autoridades” y “División en unidades político-territoriales”— se analizan cuatro variables, las cuales, aunque no pretenden agotar el tema enfrentado, son fundamentales en el estudio de cualquier estructura político-territorial. Las tres primeras se estudian en el primer apartado y aluden a la naturaleza de las autoridades, pero dos se aplican tanto al ámbito supramunicipal como al municipal y la tercera sólo al ámbito municipal. La primera se refiere al acceso al poder de la autoridad y admite dos concreciones: designación por autoridad superior (autoridad supramunicipal o Gobernador), que implica un acceso al poder no democrático, y elecciones populares, que implica un acceso al poder potencialmente democrático. La segunda variable alude al número de integrantes de la autoridad, lo que permite distinguir autoridades colegiadas (ayuntamientos y algunos jueces de paz) de autoridades individuales (todas las supramunicipales, los municipales de los primeros municipios decimonónicos y la mayoría de los jueces de paz). La importancia de esta variable radica en que, en el ámbito municipal, principal preocupación de este trabajo, se considera más democrática la autoridad colegiada que la individual. La tercera variable, relativa a la naturaleza de la autoridad, se refiere al grado de autonomía de las demarcaciones municipales ante las autoridades supramunicipales.<sup>2</sup> La cuarta variable, analizada en el segundo apartado mencionado, se refiere a la división del espacio estudiado en unidades político-administrativas supramunicipales y municipales, lo que constituye

<sup>2</sup> El planteamiento de la “autonomía” de las autoridades supramunicipales tendría una significación distinta a la de las autoridades municipales. El grado de autonomía de los prefectos, subprefectos o jefes políticos ante el Ejecutivo es el margen de maniobra que el subordinado tiene ante su jefe y no tiene una relación directa sobre lo más importante en el asunto que ahora nos ocupa: el grado de autonomía del nivel municipal; es decir no existe relación entre el grado de “autonomía” de las autoridades supramunicipales ante su jefe y el grado de autonomía de las unidades municipales.

un factor fundamental para establecer el grado de fragmentación del poder. La comparación entre divisiones político-territoriales relativas a momentos sucesivos permite establecer la evolución correspondiente. En la conclusión de este trabajo se conjugan estas cuatro variables para establecer niveles estatales de potencial democrático, autonomía y fragmentación del poder.

Para delimitar con precisión estas cuatro variables, ha sido necesario emplear los conceptos de *demarcación* y *unidad*, así como aludir a su clasificación en dos ámbitos: supramunicipal y municipal. Conviene, por tanto, definir tales conceptos, pero también mencionar las demarcaciones que no serán analizadas, por lo menos sistemáticamente, en este trabajo.

Con el término *demarcación* aludimos a la entidad político-territorial en cuanto tal, a su concepto según se desprende de la legislación correspondiente. A lo largo del periodo estudiado, las demarcaciones del Estado de México se han denominado *prefectura*, *distrito*, *partido*, *municipalidad*, *juzgado de paz* y *municipio*. A las tres últimas las consideramos de naturaleza municipal, por lo que aludiremos a ambas conjuntamente con expresiones similares a la de *demarcaciones municipales*, en tanto que a las tres primeras las catalogamos como *supramunicipales*, porque siempre engloban varias unidades municipales. La máxima autoridad de la prefectura durante toda su existencia y del distrito hasta 1861 fue el prefecto; la del distrito entre 1861 y 1917, el jefe político; la del partido, durante toda su existencia (1825-1861), fue el subprefecto. La máxima autoridad de la municipalidad, a lo largo de toda su existencia (1825-1917), fue el ayuntamiento; la del municipio en 1852-1853 y 1855-1870, el municipal; y tanto la de este municipio, de menor rango que la municipalidad, en 1870-1917 como la del municipio autónomo que ha constituido la única demarcación municipal desde 1917 hasta la fecha, el ayuntamiento. Por su parte, el juez de paz, en la acepción que ahora interesa (con funciones propias del ayuntamiento), fue la autoridad máxima del juzgado de paz; demarcación que, también en la acepción que ahora interesa, puede considerarse exclusiva de los gobiernos centralistas decimonónicos (1835-1846 y 1853-1855).

Con el vocablo *unidad* nos referimos a las demarcaciones concretas existentes (por ejemplo, el distrito de Toluca, el partido de Ixtlahuaca y la municipalidad de Atlacomulco en 1852). Por tanto, las unidades, como las demarcaciones, pueden dividirse en supramunicipales y municipales. De acuerdo con esta nomenclatura, en el mismo año de 1852, la estructura político-territorial del actual terri-

torio mexiquense se componía de dos demarcaciones supramunicipales (distrito y partido) y una municipal (municipalidad), que conjuntamente integraban 100 unidades: 19 supramunicipales (5 distritos y 14 partidos) y 81 municipales, en este caso, todas ellas municipalidades (cuadro 6).

En cuanto a las demarcaciones excluidas de nuestro objeto de estudio, son tanto la totalidad de las intramunicipales (las contenidas dentro de las demarcaciones municipales) como algunas de las supramunicipales; en principio las que, como los distritos electorales, no tienen autoridades político-administrativas (ni significación en este sentido, más allá de la que pudiera derivarse del sistema electoral). Desde la Constitución de 1917, el mapa de estos distritos electorales se ha caracterizado por su variabilidad, pues ha cambiado en 17 ocasiones: en 1917-1931 lo hizo una sola vez, aunque el número de distritos se mantuvo en 19; en 1931-1975 se sucedieron ocho cambios, en tanto que los distritos oscilaban entre 11 y 15; y en 1975-2010 tuvieron lugar otros ocho cambios, a través de los que el número de distritos aumentó de 15 a los 45 actuales (Lizcano, Díaz y Ramírez, en prensa).<sup>3</sup>

Conviene enfatizar que las municipalidades, los juzgados de paz y los municipios estudiados han estado integrados, casi constantemente, por varias unidades intramunicipales. En la actualidad, estas demarcaciones no sólo incluyen las “localidades” o “categorías políticas” de *ciudad* (con más de 15 mil habitantes), *villa* (entre 5 mil y 15 mil habitantes), *pueblo* (entre mil y 5 mil habitantes), *ranchería* (entre 500 y mil habitantes) y *caserío* (con menos de 500 habitantes), sino también demarcaciones intramunicipales definidas a partir de sus autoridades específicas, las cuales pueden coincidir con las categorías políticas mencionadas (como algunas delegaciones y subdelegaciones) o conformar una parte de ellas (como la colonia, el sector o la sección y la manzana). La Ley Orgánica Municipal del Estado de México vigente indica al respecto que “son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento” (LEM LI, 1993: art. 56). Sin duda, las categorías mencionadas no han sido las únicas demarcaciones intramunicipales existentes a lo largo del lapso estudiado. Baste señalar al respecto que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de 1957, además de las categorías de

<sup>3</sup> Esta movilidad de los distritos electorales contrasta, como se verá más adelante, con la continuidad secular que se percibe entre los partidos, los distritos políticos que sucedieron a éstos y los distritos judiciales actuales.

ciudad, villa, pueblo y ranchería, menciona las de congregación, comunidad agraria, colonia agrícola, hacienda y rancho (LEM XXXIX, 1957: art. 8). Estos hechos evidencian que la unidad municipal no es la colectividad “natural” en que se han forjado los habitantes del Estado de México y en la que éstos depositan intensos sentimientos de pertenencia, sino un conglomerado de tales colectividades “naturales”. Las repercusiones políticas de este hecho no deben ser minusvaloradas, pues permiten comprender intensos conflictos intramunicipales tanto en el proceso de construcción de las unidades municipales como a lo largo de su historia. Sin embargo, en este texto, como se decía, no serán estudiadas.

Los distritos judiciales son un caso especial, pues, pese a que tampoco tienen autoridades político-administrativas, les otorgamos cierta connotación política ante la posibilidad de que estén relacionados con zonas de influencia de oligarquías locales cuyo poder se remonta, por lo menos, al inicio del siglo XIX, como sugeriría el hecho de que sus límites se han mantenido muy similares a los de los distritos políticos que fueron encabezados por jefes políticos. En contraposición con la inestabilidad de los distritos electorales, no deja de ser reveladora la continuidad que exhiben los partidos gobernados por subprefectos en 1825-1861, los distritos gobernados por jefes políticos en 1861-1917 y los distritos judiciales (sin autoridad político-administrativa) entre 1917 y la actualidad. En efecto, entre 1825 y 1999, independientemente de sus cambios, en ocasiones profundos, de denominación y naturaleza, su número se mantuvo entre 14 y 16. El aumento en 1999 a 18 distritos judiciales tampoco significó una transformación importante, porque consistió en la erección de dos nuevos distritos judiciales en el territorio de otros tantos: el distrito de Nezahualcóyotl, se separó del de Texcoco y el de Ecatepec de Morelos, del de Tlalnepantla (cuadro 1). Los 18 distritos judiciales que hoy existen en el Estado de México se integran en tres regiones judiciales. La región de Toluca comprende diez distritos judiciales (todos los que conforman nuestras regiones del Valle de Toluca, Suroeste y Noroeste): Lerma, Toluca, Tenango del Valle, Tenancingo, Sultepec, Temascaltepec, Valle de Bravo, Ixtlahuaca, El Oro y Jilotepec; la región de Tlalnepantla (oeste del Valle de México), cuatro: Tlalnepantla, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos y Zumpango; y la región de Texcoco (este del Valle de México), otros cuatro distritos: Chalco, Texcoco, Nezahualcóyotl y Otumba. Como se observa, hay una clara similitud entre la división distrital de carácter político que imperó hasta 1917 y la división distrital judicial que, desde entonces, ha pervivido hasta la actualidad (cuadro 1).

Como es lógico, la visión diacrónica de este trabajo procede de la comparación entre una serie de percepciones sincrónicas, las cuales se inician en 1825, cuando puede darse por consolidada la estructura político-territorial de la que trata este texto, y terminan en 2010 (desde entonces al año en que se concluyó el presente trabajo, 2012, no se ha producido cambio alguno respecto a nuestro objeto de estudio). El análisis de las tres primeras variables a través de las que enfrentaremos nuestro objeto de estudio se ciñe, casi exclusivamente, al ámbito jurídico, en tanto que en el de la cuarta variable, además de fuentes legales, se emplean otras de diverso tipo, pues se trata de dar cuenta, lo más sistemáticamente posible, de la evolución, a lo largo de los casi dos siglos estudiados, de las unidades de cada demarcación del actual territorio mexicano.

Conviene alertar, desde ahora, sobre la complejidad de las relaciones entre las palabras (*palabras referenciales* en el argot lingüístico) y las cosas a las que se refieren tales palabras (*referentes extralingüísticos* en el mismo argot). Sólo se pudo arribar a las conclusiones ofrecidas en este trabajo después de detectar que las permanencias y cambios de las cosas (demarcaciones y unidades) no siempre se han correspondido con permanencias y cambios de palabras. En cuanto a las demarcaciones (prefectura, distrito, partido, municipalidad, juzgado de paz y municipio), los cambios de palabras pueden implicar o no una modificación de cosa o naturaleza, al tiempo que las transformaciones de naturaleza pueden traducirse o no en cambios de palabras.

Respecto a las demarcaciones, los ejemplos más importantes al respecto serían los siguientes. La sustitución de nombre de *prefectura* por *distrito* no implicó una alteración de naturaleza, pues, entre otras cuestiones, la cosa, la demarcación, siguió gobernada por la misma autoridad, el prefecto. Por el contrario, en 1861, se mantuvo la denominación de *distrito*, pese a que cambió el nombre (y las funciones) de su máxima autoridad, de prefecto a jefe político. Por otro lado, no debe olvidarse que, como se indicó, el término de *distrito* ha aludido a demarcaciones de naturaleza distinta: político-administrativa (la única que ahora nos interesa especialmente), electoral y judicial. Por su parte, las relaciones de las palabras *municipalidad* y *municipio* con las cosas a las que se refieren son complejas. Entre 1825 y 1851, sólo existía una demarcación de este tipo, la municipalidad, a la que, por otra parte, en ocasiones, sobre todo al inicio del lapso estudiado, también se la denominaba *pueblo con ayuntamiento* (término que no debe confundirse con el de pueblo de indios, institución novohispana donde vivía la mayoría

de los indígenas del México colonial y que también contaba con ayuntamiento, pero que se aplicó a un número de localidades sustancialmente mayor que el de municipalidad). Entre 1852 y 1917, con las palabras *municipalidad* y *municipio* se aludió a sendas demarcaciones de escala municipal, que eran independientes entre sí, aunque la primera tenía mayor rango que la segunda. A partir de las constituciones federal y estatal, ambas de 1917, se abandonó la denominación de *municipalidad* y a la única demarcación municipal que permaneció se le llamó *municipio*, pero esta cosa ha sido desde entonces diferente de la que antes de 1917 se llamaba de la misma manera, pues el municipio que surgió de la Constitución federal de ese año fue depositario de una autonomía y poder mayores como nunca antes habían tenido las municipalidades —ni, mucho menos, los municipios previos—, al liberarse de la tutela de autoridades subordinadas al Gobernador (primero prefecto y subprefecto y después jefe político) y asumir funciones que antes no tenía.

En relación con las unidades que integran las demarcaciones, las ambigüedades son menos relevantes. Por ejemplo, es usual que la misma palabra aluda a unidades de distintas demarcaciones (en 1825, Toluca, además de ciudad, era tanto un distrito y un partido como un municipio), pero también sucede que una unidad cambie su naturaleza, al pasar de demarcación municipal a demarcación intramunicipal o viceversa, y que algunas unidades cambien de nombre, lo que en ocasiones dificulta su identificación.

En cuanto a su delimitación espacial, este estudio se concentra en la superficie del actual Estado de México, como se observa en los cuadros que concentran su información básica. Dado que a lo largo del siglo XIX su territorio sufrió cambios muy notables,<sup>4</sup> no tiene sentido ceñirse a la evolución de las unidades en dicho estado haciendo caso omiso de la disparidad de sus dimensiones. Referirse al actual territorio del Estado de México desde 1825 es un anacronismo indis-

<sup>4</sup> Actualmente, la superficie del Estado de México, con 21,461 km<sup>2</sup>, es algo menos de la quinta parte de lo que era en 1825. La separación, en 1849, de Guerrero (con casi 64 mil km<sup>2</sup> en la actualidad) se tradujo en la pérdida de más de la mitad de su territorio y lo mismo sucedió, si se consideran conjuntamente las separaciones de Hidalgo (con unos 21 mil km<sup>2</sup> hoy) y Morelos (con unos 5 mil km<sup>2</sup> hoy), que en 1869 le costaron al Estado de México la pérdida de más de la mitad del territorio que le había quedado después de la segregación de Guerrero. Dada la escasa envergadura territorial del Distrito Federal (apenas 1,500 kms<sup>2</sup> hoy), su separación en 1824 y las sucesivas ampliaciones de su territorio a costa del Estado de México (en 1854 y 1855) fueron menos relevantes en este sentido, aunque políticamente lo fueran en mayor medida (Franco, 1992: 14-15). Por último, la anexión de la municipalidad de Calpulalpan a Tlaxcala en 1863 tuvo poca relevancia territorial y política.

pensable para responder adecuadamente a interrogantes fundamentales para la comprensión de nuestro objeto de estudio, como el que se refiere a la evolución del número de unidades que ha integrado cada demarcación en la entidad durante el lapso estudiado.<sup>5</sup> Por otra parte, el actual territorio mexiquense, se divide en cuatro regiones —Valle de México, Valle de Toluca, Suroeste y Noroeste—, integradas por demarcaciones supramunicipales (actualmente, distritos judiciales con delimitaciones casi idénticas a las de los distritos políticos del final del Porfiriato) que a su vez se componen de demarcaciones municipales (actualmente, el municipio).

El anexo estadístico del presente trabajo, que contiene información exhaustiva sobre las unidades en que se ha dividido el Estado de México a lo largo del lapso estudiado de casi dos siglos, está integrado por 11 cuadros, que pretenden ser la fuente más confiable al respecto hasta el momento de escribir el presente texto. Los cuadros 1 y 5-10 respetan las delimitaciones territoriales de las distintas fechas a las que se refieren, pero en el cuadro 2 los municipios que existieron en algún momento del lapso estudiado están integrados en los territorios distritales actuales y éstos, en regiones establecidas por los autores del presente texto. En el último cuadro se enlistan las principales fuentes que contienen listados completos de tales unidades. Estas fuentes pueden dividirse en primarias —los textos de naturaleza constitucional (consultados a través de la compilación de Robles, 2008, que incorpora las reformas que se hicieron a los artículos de tales textos) y las memorias del Gobierno del Estado de México, resguardadas en el fondo reservado de la biblioteca del Centro Cultural Mexiquense, en Toluca, Estado de México— y secundarias, que se basan en las anteriores. A su vez, estas últimas pueden dividirse en dos conjuntos, de acuerdo con las fuentes que les sirvieron para elaborar sus respectivos listados. Los textos de Anda (1998), Macedo (1999) y Moreno (1992) se basan principalmente en los mencionados textos constitucionales. Por su parte, Miño y Vera (1998) se basan en las mismas memorias que constituyeron la fuente principal para la elaboración de nuestro anexo estadístico, pero presentan algunos errores (si bien, justo es reconocerlo, no serían, en promedio, más de dos por cuadro), como cambio de nombre de

<sup>5</sup> Al respecto, no debe olvidarse que sin ciertos anacronismos, como el contenido en las expresiones *México prehispánico* o *México Antiguo*, la escritura de la historia, en este país como en cualquier otro, se haría muy farragosa. Incluso, se podría afirmar que un exceso de purismo en este sentido podría ser paralizante e inhibir la formulación de preguntas (y sus respectivas respuestas) relevantes.

unidades municipales, catalogar municipalidades como municipios o viceversa, y no inclusión de cabeceras de distrito en la lista de unidades municipales.

Las hipótesis *concretas* que se exponen en los siguientes apartados del presente texto se derivan de dos hipótesis *intermedias* y una *general*. Comencemos por esta última y con la descripción sintética de los actores políticos presentes en todas ellas, no sin antes enfatizar que todas estas hipótesis son de carácter político.

La permanencia, aparición, desaparición y reconfiguración de demarcaciones y unidades político-territoriales, tanto supramunicipales como municipales, se debieron en buena medida ya al mantenimiento de una determinada correlación de fuerzas (en la que en general prevalecía el poder de las oligarquías, pero donde no se puede descartar *a priori* el papel protagónico de ciertas comunidades de vecinos), ya a la alteración de dicha correlación, en general con ganadores y perdedores, entre los actores políticos involucrados, los cuales podrían englobarse en tres conjuntos: oligarquías regionales y locales, comunidades de vecinos o comuneros, así como gobiernos nacionales y estatales.<sup>6</sup> Las oligarquías, sean regionales o locales, defienden privilegios propios de los sectores más favorecidos de la sociedad, pero las regionales serían más poderosas y residirían en cabeceras de unidades supramunicipales, en tanto que las locales radicarían en localidades de menor envergadura (cabeceras municipales u otras de menos importancia político-administrativa) y tendrían intereses más limitados, por más que éstos puedan abarcar otras localidades dependientes de aquella donde habitan. Las comunidades de vecinos, en tanto que actor político, han estado integradas por el conjunto de adultos que, en cada pueblo y de acuerdo con sus normas consuetudinarias (al margen de que la legislación positiva así lo avalara), han tenido el derecho de involucrarse colectivamente en las decisiones políticas de orden local. Las comunidades de vecinos así entendidas, especialmente asociadas

<sup>6</sup> Empleamos el concepto *gobierno* como sinónimo de una de las acepciones más frecuentes de Estado: conjunto de instituciones vinculadas con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La utilización de este significado un tanto *sui generis* de gobierno —la Ciencia Política suele identificar gobierno con las instancias que dependen exclusivamente del Ejecutivo— tiene una razón exclusivamente pragmática: evitar confusiones entre la entidad denominada Estado de México (que alude a una población y un territorio con instituciones políticas comunes) con los conjuntos de instituciones que rigen esta entidad y el país al que pertenece. Por otro lado, contemplar los gobiernos nacionales y los gobiernos estatales como un solo actor se debe a la frecuente dependencia que han tenido éstos de aquéllos. Esto no excluye que en ocasiones haya habido desavenencias entre ellos, como también se han dado al interior de los otros dos conjuntos de actores políticos.



con los pueblos indígenas o de procedencia indígena, no sólo han constituido un elemento importante en el gobierno de los pueblos de cuyos intereses son portavoces, sino también de municipios menores, los compuestos por una o unas pocas localidades de pequeño tamaño. Por último, la importancia en la mencionada correlación de fuerzas de los gobiernos nacionales y estatales ha variado notablemente a lo largo del periodo estudiado, debido, probablemente, no tanto a las diferencias en su afán por controlar las autoridades de los distintos niveles de la entidad cuanto a su mayor o menor fortaleza para hacerlo.

De la hipótesis general (e independientemente de que las propias definiciones de los tres tipos de actores puedan verse, a su vez, como hipótesis), se desprenden dos hipótesis (o conjuntos de hipótesis) intermedias, basadas en supuestos similares al que está en la base de todo planteamiento geopolítico: las divisiones territoriales responden a factores de poder. Lógicamente, tales hipótesis deberán ser demostradas a través de investigaciones sucesivas sobre los distintos casos concretos. En primer lugar, la participación de los gobiernos nacional y estatal fue decisiva en las transformaciones más importantes en la mencionada estructura, tanto en las que implicaron incremento de la concentración del poder político-territorial en beneficio de las oligarquías —en especial, la propia creación de la estructura político-territorial que se puede dar por consolidada en 1825<sup>7</sup> y el Tercer Centralismo— como las que fragmentaron el poder e implicaron beneficios para sectores poco poderosos de la población. En este último sentido, las más importantes han sido la ocurrida en la República Restaurada y la culminada con la promulgación de la Constitución de 1917. Por tanto, las erecciones y desapariciones de unidades supramunicipales y de unidades municipales ocurridas en estos periodos no podrán ser comprendidas cabalmente si no se considera la intervención de los gobiernos nacional y estatal en los conflictos protagonizados por los otros actores políticos (bien entre oligarquías, bien entre oligarquías y comunidades de vecinos).<sup>8</sup> En segundo lugar, la persistencia secular de esta estructura se ha debido a la permanencia de oligarquías regionales y locales tan sólidamente enraizadas que su poder se ha mantenido incluso en lapsos

<sup>7</sup> Esta profunda transformación sólo es concebible por la alianza de las oligarquías regionales y locales con los gobiernos nacional y estatal, pues de otra forma no resulta probable que se hubiera podido imponer a la mayoría de la población, integrada en comunidades de vecinos.

<sup>8</sup> En general, la literatura sobre estos temas ha privilegiado lo jurídico y lo local a la hora de explicar la erección de nuevas unidades municipales, sin conceder la importancia debida a los gobiernos nacional y estatal.

en los cuales sería previsible que los gobiernos nacionales y estatales no pudieran respaldarlas con eficacia, debido a su pronunciada inestabilidad.

### LAS DEMARCACIONES Y SUS AUTORIDADES

Con respecto a las demarcaciones supramunicipales y municipales, las permanencias y los cambios detectados aconsejan dividir la estructura municipal estudiada en tres modalidades, divididas a su vez en siete etapas. La modalidad del federalismo decimonónico y la del centralismo decimonónico comparten la existencia de demarcaciones supramunicipales similares, las cuales, al ser eliminadas por la Constitución de 1917, permiten distinguir estas modalidades de la que denominamos del *municipio autónomo*, precisamente porque la única demarcación municipal que incluye dejó de estar subordinada a autoridades supramunicipales.<sup>9</sup> Además, esta modalidad del municipio autónomo, que no dividimos en etapas, se diferencia de las etapas que le precedieron, el Porfiriato y la primera parte de la Revolución, en que sólo tiene una demarcación municipal, el municipio, en lugar de las dos previas, municipalidad y municipio. La modalidad del federalismo decimonónico se distingue de la modalidad del centralismo decimonónico en que, en la primera, todas las autoridades municipales —ayuntamientos y municipales— son electas, en tanto que, en la segunda, la mayoría de ellas, los jueces de paz, son designados por autoridades supramunicipales.

En la modalidad del federalismo decimonónico se distinguen tres etapas, establecidas por cambios ocurridos en el ámbito municipal, pues los sucedidos en el ámbito supramunicipal no tuvieron mayor relevancia. La primera abarca el Primer Federalismo (1825-1835) y casi todo el Segundo Federalismo (1846-1852), y se caracteriza porque sólo existe una demarcación municipal, la municipalidad. La segunda etapa, que abarca los últimos meses del Segundo Federalismo (1852-1853), la totalidad de la Reforma y el Imperio (1855-1867) y los primeros años de la República Restaurada (1867-1870), se caracteriza por la coexistencia de dos

<sup>9</sup> Entre 1825 y 1861, hubo dos autoridades supramunicipales de distinta jerarquía: el prefecto —que gobernaba la prefectura o el distrito— y el subprefecto, que lo hacía sobre los partidos en los que se dividían tales prefecturas o distritos. Desde 1861 hasta 1917 sólo hubo una demarcación, el distrito, y una autoridad, el jefe político. Sin embargo, el cambio de una a dos autoridades supramunicipales no fue muy significativo. A través de estas autoridades supramunicipales, designadas en definitiva por el Gobernador y que constituían un elemento muy importante de su equipo (Salinas, 2001: 140-141, 152-155), éste controlaba, en buena medida, la vida municipal.

demarcaciones municipales: la municipalidad, regida por el ayuntamiento (que siempre ha sido una autoridad colegiada elegida por los ciudadanos), y el municipio, de menor jerarquía y regido por una autoridad individual, el municipal. La tercera etapa, que abarca los últimos años de la República Restaurada (1870-1876), todo el Porfiriato y los primeros años de la Revolución (1911-1917), se distingue de la anterior porque los municipios, como las municipalidades, son regidos por un ayuntamiento.

La modalidad del centralismo decimonónico se distingue por la coexistencia de dos demarcaciones municipales: la municipalidad, regida por el ayuntamiento, y el juzgado de paz, gobernado por el juez de paz, quien no accedía al poder por elección. En el Primer Centralismo (1835-1843), el número de municipalidades (y, por tanto, ayuntamientos) es muy escaso, en tanto que el de jueces de paz, que en ocasiones constituyen autoridades colegiadas, es muy numeroso. En el Segundo Centralismo (1843-1846) se pretende regresar a la situación del Primer Federalismo, al incrementar el número de municipalidades y disminuir el de jueces de paz. Por último, en el Tercer Centralismo el número de municipalidades es muy reducido, como en el Primer Centralismo, pero, en comparación con éste, el número de jueces de paz, que siempre son autoridades individuales, es menor. En el cuadro A, se sintetiza esta periodización.

Cuadro A  
DEMARCACIONES

<i>Periodos</i>	<i>Ámbito de la demarcación</i>	<i>Etapas</i>	<i>Demarcación</i>	<i>Autoridad</i>
1825-1917	Supramunicipal	1825-1861	Prefectura o distrito	Prefecto
		1861-1917	Partido Distrito	Subprefecto Jefe político
	Municipal	1825-1835, 1846-1852	Municipalidad	Ayuntamiento
		1835-1846, 1853-1855	Municipalidad Juzgado de paz	Ayuntamiento Juez de paz
		1852-1853, 1855-1917	Municipalidad Municipio	Ayuntamiento Municipal (1852- 1853, 1855-1870) y ayuntamiento (1870- 1917)
1917-2010	Supramunicipal		No existió	No existió
	Municipal		Municipio	Ayuntamiento

## FEDERALISMO DECIMONÓNICO

Este apartado reseña la evolución de las demarcaciones a través de las etapas decimonónicas en que prevaleció el sistema federal de organización política: 1825-1835, 1846-1853 y 1855-1917.

La primera etapa del ámbito supramunicipal puede darse por comenzada, en realidad, con el primer texto de naturaleza constitucional que estuvo vigente en el Estado de México, de 1824, pues en él se normó una estructura jerárquica de autoridades (y de demarcaciones) que, con algunas variaciones establecidas en los regímenes centralistas, perduró cerca de 40 años, hasta la Constitución de 1861. En efecto, el artículo 61 de la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México indicaba que “el gobernador se entenderá inmediatamente con los prefectos, éstos con los subprefectos, quienes lo harán con los alcaldes de los ayuntamientos, y con los tenientes donde los hubiere” (CCEM, 1824: art. 61). Y el artículo siguiente concretaba: “Los alcaldes de los ayuntamientos pasarán a los subprefectos los presupuestos anuales de los gastos de estos cuerpos, y los proyectos, propuestas y planes, que formen sobre los objetos encargados a su cuidado. Los subprefectos los remitirán con su informe al prefecto, y éste con el suyo al gobernador para su ulterior resolución” (CCEM, 1824: art. 62).

En otros artículos de este texto, así como en otros más del primer conjunto normativo estatal que llevó en el título el vocablo *Constitución*, se explicita la relación de tales cargos con las demarcaciones correspondientes. El prefecto era la máxima autoridad del distrito (CCEM, 1824: art. 37; CEM, 1827: art. 153), en tanto que “en cada cabecera de partido, menos en la de Distrito, habrá un funcionario con el título de subprefecto, nombrado por el prefecto respectivo, con aprobación del gobernador” (CCEM, 1824: art. 48; CEM, 1827: art. 156).

Estas dos autoridades tenían una posición intermedia en el seno de una estructura claramente jerárquica del poder estatal. Tanto el prefecto como el subprefecto dependían totalmente del Gobernador, mientras que los prefectos y los subprefectos ejercían un férreo control sobre los ayuntamientos. No hay duda de que esto fue así en toda esta etapa que se cierra en 1861, pero se hace explícito en la Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, promulgada en 1852, después que había concluido el primer régimen centralista. Acerca de la subordinación del prefecto ante el gobernador no cabe

duda: “Los prefectos serán nombrados por el gobernador, quién podrá suspenderlos o removerlos a su arbitrio” (CEM, 1852b: art. 10); y se insiste a continuación: “Las funciones del prefecto son de simple comisión” (CEM, 1852b: art. 11). Tampoco se dejaron dudas respecto del poder del prefecto sobre todas las autoridades inferiores a él, incluidos los ayuntamientos y sus alcaldes: “Todas las autoridades políticas y gubernativas del distrito, están bajo su subordinación, y las demás bajo su vigilancia” (CEM, 1852b: art. 5), por lo que no sorprende que pudieran “revocar todas las decisiones del subprefecto, alcaldes, ayuntamientos y municipales [máximas autoridades de los recién creados municipios], informando al gobierno con justificación y sin este requisito las de los auxiliares” [autoridades de demarcaciones intramunicipales] (CEM, 1852b: art. 18, fracc. 2). En el mismo artículo se especificaban dos atribuciones no menores del prefecto: “cambiar el presupuesto de las municipalidades o municipios aumentando o reduciendo los gastos propuestos pero con expresa aprobación del gobierno” e imponer multas y emitir órdenes de arresto. También tenían a su cargo “formar la estadística del distrito” (CEM, 1852b: art. 16, fracc. 16). Por su parte, esta misma ley señala el carácter intermedio del subprefecto: “El subprefecto es el órgano común de información y comunicación entre el prefecto, alcalde, ayuntamiento, municipales, conciliadores y demás autoridades del partido” (CEM, 1852b: art. 48), lo que implica su total subordinación a la autoridad inmediatamente superior: “El subprefecto obedecerá y ejecutará las órdenes y disposiciones del prefecto” (CEM, 1852b: art. 55).

La segunda etapa del ámbito supramunicipal (1861-1917) no sólo se caracterizó por la supresión de los partidos, y en consecuencia de los subprefectos, sino también porque la autoridad de los distritos dejó de ser el prefecto, al denominársele *jefe político*, cuyo poder y control sobre el ámbito municipal pareciera que fue menor, por lo menos de acuerdo con el aspecto jurídico al que nos ceñimos en este apartado. Si bien en este periodo no cambió ninguna normatividad vinculada con las atribuciones de los ayuntamientos y los alcaldes, cuyo principal referente seguía siendo el decreto de Atribuciones de los Alcaldes y Municipales (CEM, 1852c), los jefes políticos, a diferencia de los prefectos, ya no tenían la capacidad de revocar las decisiones de los ayuntamientos ni de cambiar su presupuesto, pues las funciones de los jefes políticos se ceñían al ámbito gubernativo (CEM, 1868: art. 12). Asimismo, “los Gefes políticos en ningún caso podrán [...] establecer contribuciones ni impuestos, cualesquiera que fuesen su objeto y monto [...] disponer de los

caudales públicos” (CEM, 1868: art. 23). Con todo, estos cambios no tuvieron una relevancia especial, como se infiere, entre otros hechos, de que “la mayoría de los subprefectos adquirieron el rango de jefes políticos, con jurisdicción en distritos” (Salinas, 1996: 68), lo que indica una clara continuidad.

La Constitución estatal de 1870 señalaba que “el estado se divide para su Gobierno interior en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se Gobernarán por Gefes [sic] políticos sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes” (CEM, 1870: art. 109), haciendo caso omiso de una autoridad supramunicipal contemplada en la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, de 1868. En efecto, este cuerpo normativo contemplaba una autoridad colegiada que auxiliaba al Jefe Político, el Consejo de Distrito, del que se decía que era “un Consejo de Administración formado por el Gefe Político, el juez letrado de primera instancia, el Administrador de rentas, el Presidente del Ayuntamiento y Síndico 1º de la cabecera” (CEM, 1868: art. 37). El Consejo de Distrito tenía la función de apoyar al Jefe político a tomar decisiones en los asuntos “graves” (CEM, 1868: art. 41), los cuales se referían a asuntos como la aprobación o modificación de reglamentos de los ayuntamientos o aspectos relacionados con el presupuesto de los municipios y municipalidades (CEM, 1868: arts. 13-20).

En relación con las demarcaciones de carácter municipal, hemos dividido este periodo (1825-1917) en dos etapas: 1825-1852 y 1852-1917. En la primera la única demarcación de este tipo fue la municipalidad, también denominada con la ambigua expresión de *pueblo con ayuntamiento*.<sup>10</sup> En la segunda etapa hubo dos demarcaciones de este tipo, pues a la municipalidad previa se añadió el municipio. En efecto, en 1852 surgió una nueva demarcación municipal, el municipio, que durante toda la etapa que entonces inicia tuvo un significado distinto al que conocemos desde 1917: era una demarcación independiente de la municipalidad (por ello no debe ser tomado como demarcación intramunicipal), pero de menor rango que ésta. Por tanto, debe aseverarse que el municipio anterior a la Constitución de 1917 desapareció con la promulgación de esta Carta Magna, que esta-

<sup>10</sup> En realidad, la expresión *un pueblo con ayuntamiento* (en singular) ya no correspondía a una sola localidad, como había sido usual en los pueblos de indios novohispanos (cada uno de los cuales tenía su propio ayuntamiento), sino a un conjunto de localidades gobernadas por un solo ayuntamiento (asentado en la cabecera municipal), lo que se traducía en que los pueblos sujetos a dicha cabecera no tenían gobernantes específicos.

bleció una nueva demarcación que, pese a recuperar la denominación de municipio, fue de naturaleza distinta a la del municipio existente hasta ese momento.

En la primera etapa (1825-1852) las municipalidades eran representadas por una autoridad colegiada, el ayuntamiento, presidida por el alcalde y fuertemente subordinada a las autoridades de carácter supramunicipal, el prefecto y el subprefecto, cuyas atribuciones fueron señales. En esta etapa se emplearon como sinónimos los términos de *pueblo con ayuntamiento* y *municipalidad*. La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México de 1825 ya habla de municipalidades (CEM, 1824), en tanto la Constitución estatal de 1827 sólo menciona que “en todo pueblo que por sí ó su comarca tuviere cuatro mil habitantes, habrá ayuntamiento” (CEM, 1827: art. 159), sin mencionar en ninguno de sus artículos el término *municipalidad*. Como se indicó, esto no puede sino tildarse de ambiguo, porque cada uno de esos denominados pueblos agrupaba, en realidad, junto a la cabecera municipal, diversos pueblos. Según Salinas (1996: 38), se reconocía “legalmente como municipalidad el espacio geográfico limitado que el ayuntamiento debía gobernar y administrar; concepción que anteriormente sólo estaba implícita con la cantidad de habitantes que se precisaba en la ley y con la costumbre consuetudinaria de pertenencia a una comarca o a una parroquia”.

La segunda etapa iniciaría el 15 de octubre de 1852, con la creación del municipio y de su autoridad, el municipal (a partir de 1870 esta autoridad fue el ayuntamiento, pero con menos integrantes que en el caso de la municipalidad). En ese sentido, el decreto 81 de la citada fecha avaló la creación de los municipios, pues en su primer artículo dice que “los distritos en que se halla dividido el territorio del estado, constarán de partidos, y éstos de municipalidades y municipios” (CEM, 1852a: art. 1), mientras que el decreto 86, de la misma fecha, señala las facultades de su autoridad, el municipal (CEM, 1852c).

En cuanto a los criterios de división del territorio del Estado de México, el decreto 81 de 1852 afirma: “se procurará que las poblaciones o secciones que se unan a un distrito, partido, municipalidad o municipio sean las más homogéneas en carácter, costumbres y usos de los habitantes, conciliándose la temperatura, topografía, distancia y demás consideraciones físicas y morales” (CEM, 1852a: art. 16). Además, indica algunas demarcaciones intermunicipales comunes a las municipalidades y los municipios: “a las municipalidades o municipios, corresponden las poblaciones, haciendas, rancherías, ranchos y lugares más inmediatos” (CEM, 1852a: art. 2).

El criterio demográfico que debía diferenciar los municipios de las municipalidades se evidencia tanto en el decreto 86 de 1852 —que señala que “los municipales que espresa la constitución serán los encargados de la administración política de los pueblos en las poblaciones o secciones que no tuvieren cuatro mil habitantes”— como en el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, del 13 de septiembre de 1855, donde se establece que “en todo pueblo que por sí ó su comarca, tuviere cuatro mil ó más habitantes, habrá ayuntamiento, y en los demás, se establecerán los municipales creados por la ley núm. 86 de 15 de Octubre de 1852” (CG, 1855: art. 46). Salinas se hace eco de estas disposiciones, pero añade un dato al afirmar que los municipios “se erigieron como categoría político-territorial similar a la de las municipalidades, pero con menor jerarquía porque se integrarían con menos de 4 mil habitantes y más de mil. La existencia tanto de municipios como de municipalidades implicaba el reconocimiento oficial de la necesidad de concretar una mejor administración del territorio del Estado” (Salinas, 1996: 57). Respecto a la aplicación de estas normas, la misma autora señala:

Los prefectos realizaban los trámites para reconocer el derecho a formar municipio, turnaban al Congreso estatal las solicitudes de los pueblos que se querían unir políticamente para formar un municipio. La unión de varios pueblos derivaba del deseo de cumplir con los requisitos para formar un municipio, los cuales consistían no sólo en el número de habitantes, sino en acreditar los recursos económicos suficientes para mantener su gobierno interno y demostrar la aceptación tanto del pueblo que sería la cabecera municipal como de los barrios, haciendas, pueblos o ranchos que estarían sujetos (Salinas, 1996: 57).

En cuanto a la autoridad de los municipios recientemente creados, hemos distinguido dos fases: de 1852 a 1870, cuando estaban regidos por una autoridad individual denominada *municipal*; y de 1870 a 1917, cuando se rigieron por el mismo tipo de autoridad colegiada que las municipalidades, el ayuntamiento. El cambio producido a raíz de la Constitución estatal de 1870 fue relevante, dado que se tradujo en un incremento sustancial de ayuntamientos, que Salinas (1996: 67) ha estimado en 47%. Según las memorias del gobierno del Estado de México, en 1870 y 1879, los municipios representaban, respectivamente, 21 y 32% de las unidades municipales (cuadros 7 y 8). En el seno de la segunda fase hubo un



cambio, aunque de menor significación. Entre 1870 y 1875, el ayuntamiento de un municipio se integraba únicamente por tres personas (un presidente, un regidor y un síndico), mientras que el de una municipalidad variaba entre cinco y trece personas, dependiendo del número de sus habitantes.<sup>11</sup> A partir de 1875, los ayuntamientos de las municipalidades y de los municipios se integraron de la misma manera: el número de autoridades oscilaba entre cinco y nueve, de acuerdo con la cantidad de habitantes de la unidad municipal e independientemente de que ésta fuera municipalidad o municipio, al tiempo que se suprimía en todos los casos la figura del vicepresidente<sup>12</sup> (Salinas, 1996: 293). Con todo, las autoridades de las municipalidades y de los municipios, incluso cuando éstos eran gobernados por municipales, tenían dos semejanzas fundamentales: por un lado, “las facultades y atribuciones de los municipales serán las mismas que las de los ayuntamientos” (CEM, 1852c: art. 16) y, por el otro, ambos tipos de autoridades se elegían mediante los mismos procedimientos y reglas: “los municipales serán nombrados por electores de la misma manera que los individuos que deben formar los ayuntamientos” (CEM, 1852c: art. 12).

#### CENTRALISMO DECIMONÓNICO

En relación con el nivel supramunicipal, prevalece la permanencia tanto a lo largo de los gobiernos centralistas —1835-1846 y 1853-1855— como al comparar éstos con los gobiernos federales. Sin embargo, en el ámbito municipal se revelan cambios notables al comparar no sólo los gobiernos centralistas con los federales, sino también dentro de los gobiernos centralistas. En comparación con los gobiernos federales, los centralistas fueron menos democráticos (al sustituir unidades con autoridades electas, los ayuntamientos, por unidades con autoridades, los jueces de paz, designadas por autoridad superior), más

<sup>11</sup> Si la población era menor de 5 mil habitantes se integraba por cinco personas (un presidente, tres regidores y un síndico), si había entre 5,001 y 9,999 habitantes se integraba por siete (un presidente, un vicepresidente, cuatro regidores y un síndico) y cuando la municipalidad tenía 10 mil habitantes o más el ayuntamiento se componía de 13 ciudadanos: un presidente, un vicepresidente, nueve regidores y dos síndicos (Salinas, 1996: 293).

<sup>12</sup> Cuando la unidad municipal tenía menos de 8 mil habitantes, los ayuntamientos de las municipalidades y los municipios se componían de cinco miembros (un presidente, tres regidores y un síndico), cuando la población oscilaba entre 8 mil y 15 mil, se integraban por siete (un presidente, cinco regidores y un síndico) y cuando tenían más de 15 mil habitantes los ayuntamientos se componían de nueve individuos: un presidente, siete regidores y un síndico (Salinas, 1996: 293).

oligárquicos (al hacer más excluyentes los requisitos para votar y ser votado) y, en ocasiones, menos favorecedores de la autonomía. En relación con la autonomía, el Primer Centralismo se distingue del Primer Federalismo (pero también, parecería, de los gobiernos centralistas y federales que siguieron a ese Primer Centralismo) por eliminar el derecho de que cada ayuntamiento elaborase sus propias ordenanzas, al decretar ordenanzas municipales comunes.

Por otro lado, deben distinguirse tres periodos centralistas respecto al tema que nos ocupa: el primero abarcó desde 1835 hasta la promulgación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843; el segundo se inició en este momento y terminó con el advenimiento del Segundo Federalismo, al volver a ponerse en vigencia en 1846 la Constitución de 1824; y el tercero, que coincide con la dictadura de Santa Anna, transcurrió desde 1853 hasta 1855.

Pese a que los estados se convirtieron en departamentos, perdiendo con ello buena parte de su autonomía, éstos mantuvieron las mismas demarcaciones de los estados previos respecto a lo que en el presente texto denominamos nivel supramunicipal: “La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos” (CGM, 1836: 6ª ley, art. 1). En la cabecera de los distritos residía el prefecto, que además atendía directamente lo relativo al partido que contenía la cabecera distrital (convirtiéndose así en estos partidos en la única autoridad supramunicipal), y en las cabeceras de los otros partidos donde residían los subprefectos. Por tanto, en el Departamento de México de 1837, que tenía 42 partidos englobados en 13 distritos, había 13 prefectos y 29 subprefectos (Salinas, 2001: 123).

En el Primer Centralismo, los cambios fueron drásticos en el nivel municipal. El número de municipalidades se restringió sobremedida (más adelante se discuten algunas cifras sobre este tema), mientras que surgía una nueva demarcación municipal, el juzgado de paz, menos autónomo y democrático que la municipalidad, pero mucho más extendido. Las dificultades para conservar la categoría de municipalidad, concretada en el derecho a tener ayuntamiento, no sólo provenían del marco jurídico, más restrictivo que el anterior, sino también de las prácticas políticas prevalecientes. La Constitución de 1836 prescribía

Habrán Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil

almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos (CGM, 1836: 6ª ley, art. 22).

De estos cuatro requisitos para tener ayuntamiento, los únicos que hubieran podido resultar significativos para el actual territorio del Estado de México eran el segundo y el cuarto. Su formulación jurídica representaba un paso atrás respecto a la situación previa a la proclamación del centralismo, pero la realidad resultó todavía más restrictiva. El requisito de que tuviera ayuntamiento en 1808 sólo podía referirse a las repúblicas de españoles, pues, como se indicó, en esa fecha había 504 pueblos de indios con ayuntamiento en el actual territorio del Estado de México y, con seguridad, el legislador no estaba pensando en ampliar el número de ayuntamientos existentes al proclamarse la república centralista, sino en cómo reducirlos. Pero en la realidad, de las escasas localidades de españoles que en ese territorio tenían ayuntamiento antes de la promulgación de la Constitución de Cádiz, que se habían mantenido como cabeceras municipales en el sistema federal, cuando no también como cabeceras de partido, algunas perdieron su ayuntamiento a raíz de la política centralista, como fueron Sul-tepec, Zacualpan y Temascaltepec, que en 1746 eran reales de minas —y, por tanto, repúblicas de españoles— que fungían como capitales de alcaldías mayores (Baranda y García, 1987: 32) y en 1825 eran cabeceras de partido.

Por su parte, el requisito de tener 8 mil habitantes implicó duplicar el que regía antes de 1836, pero, también en este caso, la realidad fue todavía más limitante.

La autorización para tener ayuntamiento dependía de la Junta Departamental, que empleaba criterios políticos para tratar de evitar su creación. Había distritos como Taxco que no tenían registrado ayuntamiento; aunque hubieran podido tener varios, porque sus territorios rebasaban la cantidad de habitantes requeridos por la ley (8,000): el territorio de Taxco tenía 14,965 habitantes; el de Iguala [también del distrito de Taxco], 8,842, y el de Teloloapan [del mismo distrito], 17,821 (Salinas, 2001: 168).

En cuanto a los jueces de paz de este Primer Centralismo conviene resaltar seis cuestiones. En primer lugar, a diferencia de los ayuntamientos, que eran

electos, los jueces de paz eran designados por una autoridad superior, lo que los hacía menos autónomos y democráticos que los ayuntamientos. En segundo lugar, eran independientes del ayuntamiento y, por tanto, cumplían las funciones propias de éste, lo que implicaba que deben ser considerados, como lo hacemos en el presente trabajo, como demarcaciones municipales y no como demarcaciones intramunicipales. De hecho, el juez de paz de los centralismos decimonónicos fue una creación de este tipo de gobierno, que no debe confundirse con cargos de denominación similar, como los alcaldes o jueces conciliadores. En este Primer Centralismo, fueron variadas —prueba quizá de su falta de institucionalización— las denominaciones referidas a las demarcaciones de tales autoridades: *territorio*, *comarca*, *antigua municipalidad*, *territorio del juzgado conciliatorio* y, la que se generalizó en el tercer gobierno centralista y privilegiamos en el presente texto, *juzgado de paz* (Salinas, 2001: 164). Dos artículos del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos evidencian los puntos nodales de estas dos primeras cuestiones:

179. Los jueces de paz se nombrarán por el prefecto del Distrito a propuesta del subprefecto respectivo. 180. En todo lugar de mil almas o más, tendrán los jueces de paz, con sujeción al subprefecto, y por su medio a las autoridades superiores, las mismas facultades y obligaciones de los ayuntamientos; pero en el manejo y sobrevigilancia de los fondos de propios y arbitreos, se ceñirán a lo que establezcan las Ordenanzas que deben formar las juntas departamentales (RPGID, 1837: 337).

En tercer lugar, los jueces de paz en este Primer Centralismo, como se concretará más adelante, fueron notablemente más numerosos que los ayuntamientos que han existido desde 1825 hasta la fecha en el Estado de México, pues no sólo sustituyeron a la mayoría de los ayuntamientos previos, sino que además gobernaron otras muchas localidades que en el Primer Federalismo constituían localidades intramunicipales.

En cuarto lugar, los jueces de paz, a diferencia de los ayuntamientos, eran, en general, autoridades individuales, pese a que en ocasiones tenían un cierto carácter colegiado. En los párrafos, meritorios por muchas razones (baste reparar en las múltiples citas que hacemos de ellos), que Salinas dedica a este tipo de autoridad en general se relaciona su expansión con las múltiples localidades que

atendían (incluidos barrios, rancherías y ranchos) y se sugiere que cada una de tales localidades estaría atendida por un solo juez de paz (Salinas, 2001: 163-164, 168-169, 180). Así lo confirmarían las palabras de la Asamblea de México (poder legislativo de los primeros gobiernos centralistas) cuando, en 1844, proclamaba las ventajas del ayuntamiento frente al juez de paz: “restitución a los pueblos el ser y representación que perdieron desde que por la Constitución de 1836 han sido gobernados por un solo hombre con el título de juez de paz” (Salinas, 2001: 181). No obstante, además de algunas expresiones aisladas (Salinas, 2001: 173-176), dos datos sugieren que, por lo menos en ocasiones, pudieran ser autoridades colegiadas: por un lado, el elevado número de jueces de paz en algunas de sus demarcaciones (por ejemplo, en los nueve juzgados de paz del distrito de Taxco, perteneciente entonces al Departamento de México, estos funcionarios oscilaban entre 49, en Taxco, y 12, en Iguala, elevándose el promedio a 27) apuntan a que en las localidades más pobladas pudieran coexistir varios jueces de paz que, cumpliendo funciones distintas, integraran una sola autoridad (Salinas, 2001: 166-167);<sup>13</sup> por otro, así parece corroborarlo el hecho de que el prefecto competente solicitara, en 1841, que se nombraran para el puerto de Acapulco, con unos 3 mil habitantes, otros dos jueces de paz, además de los dos ya existentes, para que se ocuparan de funciones específicas (Salinas, 2001: 173). Como se indica luego, el hecho de que hubiera más jueces de paz que ex pueblos de indios constituiría otra razón para suponer que en ocasiones estas autoridades eran colegiadas.

En quinto lugar, no todos estos funcionarios tenían la misma categoría, pues ésta cambiaba por la importancia de la localidad gobernada, por las funciones desempeñadas y por su autonomía. “Los jueces de paz tenían diferente categoría política: eran jueces de primer orden los que estaban en localidades con más de 1,000 habitantes y tenían las mismas obligaciones que los ayuntamientos, pero los jueces localizados en poblaciones con menos habitantes eran de segundo orden y tenían menos facultades” (Salinas, 2001: 168). Además, los de segundo orden estaban subordinados a los de primer orden (Salinas, 2001: 174).

En sexto y último lugar, los jueces de paz, en este Primer Centralismo, fueron bien acogidos por la mayoría de la población (la que no vivía en las cabeceras municipales del Primer Federalismo, mayoritariamente indígena, y que añoraba

<sup>13</sup> Más adelante se elaboran otros argumentos en este mismo sentido.

la autonomía, además de la democracia, que tenían en la Colonia), porque, aunque eran impuestos por una autoridad supramunicipal,<sup>14</sup> reconocían identidad a las localidades que la habían perdido con el Primer Federalismo y, al mismo tiempo, eliminaban la subordinación a las cabeceras municipales y sus ayuntamientos (Salinas, 2001: 173-174, 176, 179).

El Segundo Centralismo, durante la vigencia de la segunda Constitución centralista, entre junio de 1843 y agosto de 1846, pretendió regresar al tipo de nivel municipal propio del Primer Centralismo, al aumentar el número de municipalidades y eliminar jurídicamente (aunque no lo consiguió del todo en la realidad) los jueces de paz. Para ello, redujo el requisito demográfico para crear una municipalidad a la cifra de 4 mil habitantes que tenía en el Primer Federalismo y creó la figura de alcalde auxiliar o auxiliar, como autoridad intramunicipal, para gobernar en localidades menores de mil habitantes (Salinas, 2001: 123, 126, 180-181).

En el Tercer Centralismo, entre 1853 y 1855, los estados, entre ellos el de México, volvieron a convertirse en departamentos, en tanto que también se reducía drásticamente el número de municipalidades, ahora con criterios más definidos, y reaparecían los juzgados de paz. En un decreto del 20 de mayo de 1853, en el cual “se designan los lugares en que debe haber ayuntamiento”, se prescribía lo siguiente:

Art. 1. Solo en las capitales de Estado y en las prefecturas, cantones o distritos, habrá ayuntamientos. Art. 2. Cesan en consecuencia en sus funciones los ayuntamientos que existan en las villas y pueblos que no tengan esa categoría. Art. 3. Los prefectos y jefes políticos nombrarán jueces de paz para la administración de justicia en primera instancia donde no los haya de letras. Estos jueces de paz también desempeñarán la dirección de los ramos municipales en las poblaciones en que por el artículo anterior cesan los ayuntamientos (Santa Anna, 1853: 407).

Pero, como se indica más adelante, la gran diferencia entre los jueces de paz de este periodo y los del Primer Centralismo consiste en que aquéllos fueron

<sup>14</sup> Salinas (2001: 144-149, 216) afirma algo muy sugerente: que en las primeras décadas del México independiente la participación de la mayoría de las personas no se producía a través de las elecciones, que eran sumamente excluyentes, sino a través de demandas ante las autoridades.

mucho más escasos, pues cada juez de paz del Tercer Centralismo sustituyó a uno de los ayuntamientos eliminados, dejando de tener así dos características de los jueces de paz previos: su enorme extensión y el carácter colegiado que en ocasiones tuvieron.

#### DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA LA ACTUALIDAD

El segundo periodo (desde 1917 hasta la actualidad) se distingue del anterior en dos aspectos interrelacionados, pues la mayor autonomía municipal se tradujo en más poder de esta demarcación. En primer lugar, desde la promulgación de la Constitución de 1917, ha desaparecido el ámbito político-administrativo supramunicipal: “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (LEM LII, 1995a: art. 112). A partir de entonces, el término *distrito* se ha circunscrito a tres asuntos: el electoral, el rentístico y el judicial. En cuanto al primero, la Ley Orgánica Electoral señala que “el Ejecutivo para la elección de Diputados o Gobernador, llegada la vez, procederá a la división territorial política del Estado en Distritos electorales, señalando las Cabeceras de los mismos en la localidad más conveniente para la facilidad de la elección” (LEM XXVI, 1917: art. 8). En cuanto a los dos distritos restantes, la Constitución estatal de 1917, en el momento de su publicación, señalaba que “el Estado se divide en [...] Distritos rentísticos y judiciales... La Legislatura, a iniciativa de alguno de sus miembros, del Ejecutivo o del Tribunal Superior de Justicia, podrá aumentar el número de distritos” (CCEM, 1917: art. 9). En la reforma hecha al art. 9 en 1971 se suprime la palabra “rentísticos” (LEM XLIV, 1971), por lo que desde entonces hasta la actualidad, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, se emplea la expresión de distritos judiciales (cuadro 1).

En segundo lugar, se eliminó la distinción entre municipalidad y municipio, al establecerse una sola demarcación de naturaleza municipal, el municipio, que, aunque se denominó *municipio*, ha tenido más autonomía y poder que, incluso, la municipalidad, si bien la composición de su autoridad específica —el ayuntamiento integrado por alcalde o presidente municipal, regidores y síndicos elec-

tos popularmente— permaneció sin cambios. Además, los cuerpos normativos anteriores (CEM, 1852c; CCEM, 1861) señalaban que las facultades eran sólo administrativas o gubernativas, mientras que a partir de 1917 se añaden a aquéllas las legislativas: “los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten” (CCEM, 1917: art. 142). Asimismo, se indica que los municipios “administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su ley de ingresos, que oportunamente expedirá la Legislatura del Estado y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades” (CCEM, 1917: art. 147).

Si bien las atribuciones municipales no han sufrido cambios sustanciales desde entonces, la duración del ayuntamiento se amplió en dos ocasiones. La Constitución estatal promulgada en 1917 prescribía que “los Ayuntamientos serán Asambleas formadas por elección popular directa y durarán un año en su cargo, no pudiendo ser electos para el periodo siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que llegaren a funcionar” (CCEM, 1917: art. 135). Sin embargo, en 1927 una reforma lo amplió a dos años (LEM XXXI, 1927) y en 1945 otra lo extendió a tres (LEM XXXVI, 1945), periodo que se ha mantenido hasta la actualidad.

## DIVISIÓN EN UNIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES

Este apartado enfrenta un objetivo principal: establecer la evolución de la división político-territorial del Estado de México a partir de las permanencias y los cambios de las unidades supramunicipales y municipales.

Las conclusiones concretas sacadas de este análisis se derivan de una general: la notoria permanencia en el ámbito supramunicipal contrasta con las profundas transformaciones ocurridas en el ámbito municipal. La continuidad del ámbito supramunicipal a lo largo de casi un siglo (1825-1917), hasta su desaparición,<sup>15</sup> es incluso notablemente mayor que la detectada al considerar por separado lo

<sup>15</sup> Es probable que estas estructuras de poder supramunicipales no sólo trascendieran la desaparición, en 1917, de las unidades supramunicipales de carácter político, sino que incluso hayan permanecido hasta la actualidad. Quizá la poca movilidad, hasta la actualidad, de los límites de los distritos judiciales sea una señal de ello.



sucedido durante los gobiernos federales (1825-1835, 1846-1853 y 1855-2010) o durante los gobiernos centralistas (1835-1846 y 1853-1855). Sin embargo, la continuidad en el ámbito municipal tampoco es desdeñable, sobre todo si sólo se repara en lo ocurrido en los gobiernos federales que, en definitiva, abarcan la mayor parte del lapso estudiado de casi dos siglos: de las 79 unidades municipales con ayuntamiento existentes en 1825, 72 han permanecido como tales sin interrupción hasta la actualidad (seis desaparecieron definitivamente, cinco de las cuales lo hicieron pocos años después de 1825, y una temporalmente), lo que representa casi 60% de las 125 existentes en 2012.

La permanencia de las unidades político-territoriales de carácter supramunicipal se detecta en especial respecto al que podría denominarse *ámbito de los partidos* —compuesto entre 1825 y 1861 por partidos, y entre 1861 y 1917 por distritos— en cuyas cabeceras residían probablemente las oligarquías regionales más consolidadas. Entre 1825 y 1917, el número de unidades de este ámbito apenas osciló entre 14 y 16; desaparecieron dos unidades —Tejupilco, a mediados del siglo XIX, y Zacualpan, un poco antes de 1873— y aparecieron cuatro: Sultepec, en la década de 1830, Valle de Bravo, dos décadas más tarde, Lerma, en el decenio de 1860, y El Oro, a inicios del siglo XX; en tanto que tres cambiaron en algún momento de cabecera: Sultepec-Temascaltepec-Tejupilco, Coatepec Harinas-Zacualpan y Teotithuacan-Otumba.<sup>16</sup> De estos nueve cambios, seis (las dos desapariciones, dos apariciones y dos cambios de cabecera) se produjeron en el Suroeste. La relativa escasez de estas modificaciones permite sostener que, entre 1825 y 1917, se mantuvo en lo fundamental la estructura político-territorial del nivel supramunicipal y, por tanto, el predominio de las mismas oligarquías regionales.

Para analizar la evolución de las unidades municipales entre 1825 y 2010, se distinguen 10 periodos en cuya delimitación se conjugan criterios políticos de orden nacional y estatal con criterios tomados de la propia dinámica del objeto de estudio: Primer Federalismo (1825-1835), Primer Centralismo (1835-1843), Segundo Centralismo (1843-1846), Segundo Federalismo (1846-1853), Tercer Centralismo o Dictadura de Santa Anna (1853-1855), Reforma e Imperio (1855-

<sup>16</sup> El análisis de las unidades supramunicipales sólo considera dos variables: su existencia (o desaparición) y la ubicación de sus cabeceras. Obviamente, si se estudiaran más variables, como podría ser el análisis de los límites entre estas unidades, la percepción sería más completa.

1867), República Restaurada (1867-1876), Porfiriato (1876-1911), Revolución (1911-1929) y Posrevolución (desde 1930 hasta la actualidad).

Cinco periodos —Primer Federalismo, Segundo Federalismo, Reforma e Imperio, Revolución y Posrevolución— se caracterizan por tener pocos cambios, si el Segundo Federalismo y la Reforma e Imperio se comparan con los gobiernos federales anteriores y no con los gobiernos centralistas que les precedieron de manera inmediata. En los otros cinco periodos predominan los cambios, si bien éstos fueron más drásticos en los gobiernos centralistas. El Primer Centralismo sobresale por disminuir radicalmente el número de unidades municipales con ayuntamiento (municipalidades por aquél entonces) y por crear una nueva demarcación municipal gobernada por el juez de paz, que parece expandirse sobre la mayoría de las localidades.<sup>17</sup> El Segundo Centralismo es el único, de los 10 considerados, que debe considerarse como de transición, pues, partiendo de la situación heredada del Primer Centralismo, se empeña en reinstaurar la división político-territorial del Primer Federalismo, a la que tan drásticamente se opuso el Primer Centralismo. En el Tercer Centralismo las unidades municipales con ayuntamiento disminuyen de manera similar a la sucedida en el Primer Centralismo, pero los juzgados de paz son menos numerosos que en él. En la República Restaurada se crean más unidades municipales que en cualquiera de los otros nueve periodos, pese a que sólo dura 10 años. Por último, el Porfiriato se caracteriza por el descenso de unidades municipales con ayuntamiento, pero en una proporción menor que la sucedida en los periodos centralistas.

Entre 1825 y 1861, único lapso en el que existieron partidos, éstos, cuyo número osciló entre 14 y 15, no conocieron transformaciones notables, pues 14 permanecieron con las mismas denominaciones (y las mismas cabeceras), en tanto que sólo desapareció uno, Tejupilco, y sólo surgió uno, Valle de Bravo. Los partidos de los distritos de la región Valle de México, independientemente de que tales distritos oscilaran, como veremos, de uno a tres, siempre fueron los mismos seis: Chalco, Texcoco, Teotihuacan, Zumpango, Cuautitlán y Tlalnepantla. El distrito de Toluca estuvo integrado en todo el periodo por los mismos

<sup>17</sup> Con mucha diferencia, este periodo es el que tiene más unidades municipales de los diez. Incluso es probable que tuviera más que en la Nueva España. Sin embargo, la gran diferencia con respecto a la estructura novohispana era que en ésta todas las unidades municipales tenían ayuntamiento, en tanto que en el Primer Centralismo la casi totalidad estaba gobernada por jueces de paz nombrados por autoridades supramunicipales, por lo que sus niveles de democracia y autonomía eran inferiores.

cuatro partidos —Ixtlahuaca, Toluca, Tenango del Valle y Tenancingo—, con la salvedad de que a partir de 1854 se les sumó un quinto, que se segregó del partido de Toluca: Villa del Valle o Valle de Temascaltepec, después llamado Valle de Bravo. En 1825, 1834 y 1837, la zona del distrito de Taxco correspondiente al actual territorio del Estado de México hasta mediados de la década de 1830, así como el distrito de Sultepec o Temascaltepec (que se constituyó, precisamente, con la mencionada zona), estuvo integrada por cuatro partidos: Temascaltepec, Tejupilco, Sultepec y Zacualpan, pero desde 1852 el partido de Tejupilco, después de integrar a su municipalidad las otras municipalidades que componían el partido, pasó a ser una más del partido de Temascaltepec, por lo que el distrito en cuestión quedó sólo con los otros tres partidos. Por último, el distrito de Tula sólo tuvo, en todo el periodo reseñado, un solo partido en el actual territorio mexiquense: Jilotepec (cuadro 1).

En comparación con la gran permanencia en el ámbito de los partidos, en este mismo lapso de 1825 a 1861, las unidades distritales (que, en definitiva, pueden darse por desaparecidas en 1861, pues la delimitación de los distritos de 1861-1917 es heredera directa de la de los partidos previos y estos distritos no contienen ninguna unidad supramunicipal más pequeña que ellos) protagonizaron cambios más notorios. Su número osciló entre cuatro y seis. Las variaciones numéricas principales se deben a que en 1825-1827 el Valle de México aparece unificado en un solo distrito; en 1834-1835, 1852, 1854 y 1858 aparece dividido en dos distritos (Este de México y Oeste de México o Texcoco y Tlalnepantla); y en 1837 y 1855, en tres (Texcoco, Cuautitlán y México o Texcoco, Cuautitlán y Tlalnepantla). Por su parte, a mediados de la década de 1830, como se dijo, se independizó de Taxco el distrito de Sultepec. Según todas las fuentes referidas a este lapso, la cabecera de este distrito se mantuvo en la localidad de Sultepec, salvo la memoria gubernamental de 1837 que indica un cambio a favor de Temascaltepec. Estos datos manifiestan que en tales zonas hubo cambios no sólo en el número de distritos, sino también en la ubicación de sus cabeceras. Por último, los distritos de Tula y Toluca permanecieron con el mismo nombre durante todo el periodo (cuadro 1). Por tanto, en estos dos últimos distritos no habría habido los conflictos entre oligarquías regionales que probablemente hubo en los anteriores.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Por lo menos, en los conflictos que hubieran podido presentarse no habrían ganado los opositores al *estatu quo*.

Desaparecidos los partidos en 1861, las unidades de la única demarcación supramunicipal que permaneció hasta 1917, los distritos, mostraron la misma tendencia a la permanencia en el nivel supramunicipal que observamos entre 1825 y 1861 en el caso de los partidos. El número de distritos osciló apenas entre 15 y 16 entre 1861 y 1917. En relación con los 15 partidos existentes en el momento de su desaparición, 12 permanecieron sin cambios en su cabecera (lo que implicaría continuidad de las oligarquías regionales): Chalco, Texcoco, Zumpango, Cuautitlán, Tlalnepantla, Ixtlahuaca, Toluca, Tenango del Valle, Tenancingo, Sultepec, Valle de Bravo y Jilotepec. De los otros tres, dos cambiaron de cabeceras (por un lado, en 1869 ya se había producido el cambio de Teotihuacan a Otumba; por otro, en 1877, y por unos pocos años, Tejupilco sustituyó a Temascaltepec) y el tercero, después de cambiar en varias ocasiones su cabecera entre Coatepec Harinas y Zacualpan, desapareció al dividirse entre los distritos de Tenancingo y Sultepec. Como se observa, el Suroeste fue el escenario de la mayoría de estas transformaciones. Asimismo, también en comparación con los 15 partidos que se convirtieron en distritos en 1861, se segregaron dos distritos nuevos: Lerma (antes municipalidad perteneciente al partido de Toluca) y El Oro, que apareció por primera vez en el recuento de 1902 y que permaneció hasta 1917. Este distrito se conformó con cuatro municipalidades: una de Jilopetec (Acambay) y tres de Ixtlahuaca (Atlacomulco, El Oro y Temascalcingo). En este caso estaríamos en presencia de la concreción geopolítica de la consolidación de una nueva y poderosa oligarquía, basada en la explotación minera (cuadro 1).

En el ámbito municipal se encuentran las claves principales para establecer que entre 1812 y 1825 (en realidad, el cambio se produjo entre 1820 y 1825) se gestó una nueva división político-territorial que, en aspectos fundamentales, se ha prolongado durante casi dos centurias, no sin sufrir algunas modificaciones importantes, hasta la actualidad.<sup>19</sup> A esta división podemos llamarla municipal, por estar basada en el municipio, en tanto que a la anterior, podría corresponderle el calificativo de novohispana, por predominar en casi todo el periodo en que México se denominó Nueva España, pues se habría comenzado a gestar a inicios de la segunda mitad del siglo xvi y habría permanecido vigente hasta ser sustituido por la estructura que hemos llamado municipal. El principal dato duro

<sup>19</sup> Dado que todavía no se vislumbran señales que hagan prever cambios notables, es dable pronosticar que la mencionada división puede durar un tiempo largo e indefinido.

que permite detectar este cambio de la estructura novohispana a la estructura municipal es el número de ayuntamientos, que devela en qué medida las colectividades que integran el actual territorio del Estado de México han obtenido la condición básica para llegar a niveles reseñables de democracia y autonomía. Al iniciar el siglo XIX, había 509 unidades municipales con ayuntamiento en el actual territorio del Estado de México. De acuerdo con la información proporcionada por Tanck (2005), se puede sostener que en 1800 había 503 pueblos de indios, donde vivía la mayoría de la población del mencionado territorio (Lizcano y Díaz, 2012). Las otras unidades municipales, que eran gobernadas directamente por los españoles o sus descendientes y en general eran más pobladas, podemos identificarlas con seis cabeceras de alcaldías mayores que en 1746 tenían categoría de ciudad (Toluca y Lerma), de villa (Villa del Valle, hoy Valle de Bravo) o de real de minas: Zacualpan, Sultepec y Temascaltepec (Baranda y García, 1987: 32). Si bien todas ellas contaban con ayuntamientos y tenían un grado notable de autonomía, los de los pueblos de indios eran más democráticos que los de las localidades de españoles (Lizcano, en prensa). En contraste con este escenario, la nueva división político-territorial que puede darse por consolidada en 1825 jamás sobrepasó las 125 unidades municipales con ayuntamiento, lo que significa que la mayoría de las existentes en la Nueva España nunca lo recuperaron, disminuyendo con ello drásticamente sus niveles democráticos y autonomía. Las unidades municipales que perdieron su ayuntamiento bien se convirtieron en unidades intramunicipales dependientes del ayuntamiento que gobernaba el municipio bien fueron gobernadas por jueces de paz subordinados directamente a las autoridades supramunicipales, principalmente durante el primer gobierno centralista.

La raíz de la estructura municipal se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, pero en realidad se conformó entre 1820 y 1825. Antes de 1820, de los actuales municipios (y sería improbable que se hubieran erigido muchos más) sólo se habían fundado tres —Tepotzotlán, Toluca y Sultepec— lo que implicaría que hasta entonces predominó la estructura novohispana. En 1820, cuando en el imperio español volvió a regir la Constitución de Cádiz y un año antes de la Independencia de México, se erigieron 19 de los municipios actuales, pero todavía quedaban por crearse muchos de los principales. Entre 1824 y 1825, se erigió buena parte de los municipios cuyas cabeceras serían también cabeceras de partido —como Chalco, Tlalnepantla, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenan-

cingo, Zacualpan, Tejupilco, Jilotepec—, y que, en consecuencia, no es probable que antes de su fecha de fundación estuvieran integrados en otro municipio. Por tanto, es probable que hasta el propio año de 1825 convivieran ambas estructuras, lo que implicaba que, entre otras cuestiones, la creación de un municipio no suponía necesariamente que se segregaba de otro preexistente, pues podía surgir en una zona donde todavía imperaba la estructura novohispana. Por el contrario, sabemos que toda creación de un municipio posterior a 1825 constituyó, en realidad, la segregación de un territorio que previamente pertenecía a otro municipio. Por esta razón, consideramos que la estructura municipal en el actual territorio del Estado de México (como de lo que entonces era el mucho más grande Estado de México) puede darse por consolidada en 1825. La promulgación, el 9 de febrero de ese año, de la ley que organizaba los ayuntamientos contribuyó sin duda a dicho proceso de consolidación (Salinas, 2001: 63-64).

Cuando se consolida en 1825 la nueva estructura municipal, en el actual territorio del Estado de México había 79 unidades municipales: 72 permanecieron hasta la actualidad sin interrupción (descontando, lógicamente, las desapariciones de los gobiernos centralistas); seis dejaron de existir definitivamente (cinco municipalidades del distrito de Temascaltepec en el Primer Federalismo y Ayotzingo, distrito de Chalco, en el Porfiriato); y una, Almoloya de Alquisiras, temporalmente, desde el Primer Centralismo hasta la República Restaurada.

El Primer Federalismo termina con 76 municipalidades, tres menos de las 79 con que comenzó. Los cambios más numerosos —la desaparición de cinco municipalidades del partido de Tejupilco— probablemente evidencian el final del proceso de absorción de pueblos de indios de escasa importancia por municipios con cabeceras que servían de residencia a oligarquías locales. De haber pervivido estos cinco municipios, cuyas cabeceras eran pueblos de indios en 1800 (Tanck, 2005), habrían constituido un caso anómalo en una región como la del Suroeste, donde todos los municipios eran de gran tamaño, en especial en la zona, la más occidental, en que se ubican los cinco municipios en cuestión. Por otra parte, las dos erecciones que se producen en este periodo, ambas de 1827, tienen probablemente causas dispares, pero las dos perviven hasta la actualidad. Capulhuac, con un territorio reducido, tenía como cabecera un pueblo de indios colonial que mantuvo sus tradiciones democráticas a lo largo del siglo XIX (Camacho, en prensa), lo que probablemente no sucedió en el nuevo municipio de Acambay, con una superficie mucho mayor y que englobaba muchas más localidades (cuadros 3 y 4).

En el Primer Centralismo se produjo un drástico descenso de ayuntamientos. En una parte de uno de sus textos sobre la materia, Salinas (2001: 163) afirma que se habrían reducido a la mitad, pero los datos que ofrece permiten aseverar que la reducción fue mucho más radical. Nosotros estimamos que, como mucho, permanecieron nueve; es decir, 12% de los 76 previos. Los argumentos —basados todos ellos, justo es reconocerlo, en datos contenidos en el texto de Salinas mencionado— son los siguientes. Se parte del hecho de que los únicos que habrían tenido posibilidades de sobrevivir serían los municipios con cabeceras de partido (15 en el actual territorio del Estado de México), porque todas las municipalidades que se citan para este periodo en tal obra tienen esta característica y, además, no sería probable, dado el mayor poder de estas cabeceras que hubieran admitido la posibilidad de perder esta categoría al mismo tiempo que la mantuviera otra cabecera subordinada a ella. Un razonamiento similar es el que se habría seguido en el Tercer Centralismo, cuando, como se verá, las únicas municipalidades que permanecieron fueron las que contenían las cabeceras distritales. En el Primer Centralismo no hubo un criterio explícito ni uniforme, pero no se tiene noticia concreta de que se mantuviera una municipalidad que no contuviera una cabecera de partido. Al incorporarse al Departamento de México en el Primer Centralismo, el territorio de Tlaxcala redujo sus partidos de siete (con ayuntamiento cada uno) a tres, pero sólo se mantuvo el ayuntamiento de Tlaxcala, la cabecera distrital (Salinas, 2001: 164). Algo similar sucedió en el distrito de Chilapa, actual estado de Guerrero, donde de los dos partidos sólo quedó con ayuntamiento el que integraba la cabecera distrital. Sin embargo, hubo casos como el de Mexitlán, en el actual estado de Hidalgo, en que todos los partidos, cuatro en este caso, quedaron con una municipalidad, la que contenía la cabecera del partido en cuestión. Pero también hubo distritos en los que no se mantuvo ninguna municipalidad, como los de Taxco (con tres partidos), en el actual estado de Guerrero, Tulancingo (con otros tres partidos), en el actual estado de Hidalgo, y Cuautitlán (con dos partidos), en el actual Estado de México (Salinas, 2001: 165-167).<sup>20</sup> Pero en el actual territorio

<sup>20</sup> Aunque el cuadro 15 de Salinas (2001), de donde se tomaron estos datos, no pretende ofrecer información exhaustiva sobre las municipalidades y los juzgados de paz existentes en los distritos y partidos de los que trata, del hecho de que no se contemplen juzgados de paz en las municipalidades (como en los distritos de Mexitlán y Chilapa) se puede deducir que cuando se mencionan juzgados de paz en las cabeceras de partido es porque éstas no tenían ayuntamiento y, por tanto, no eran municipalidades sino juzgados de paz.

del Estado de México no era sólo el distrito de Cuautitlán el que perdió todas sus municipalidades, también sucedió lo propio al distrito de Sultepec, como se deduce del hecho de que las cabeceras de sus cuatro partidos solicitaran en el Segundo Centralismo la recuperación de su ayuntamiento. Dado que en 1837 en el territorio del actual Estado de México había 15 partidos y que sabemos que en los seis mencionados no se conservó ningún ayuntamiento, el número máximo de municipalidades que se habría mantenido en dicho territorio sería, como se indicó, de nueve, pero probablemente en la realidad fueron todavía menos, pues sería extraño que los nueve partidos de los que no se tiene noticia hubieran conservado una municipalidad cuando de los seis que se tiene noticia, que incluyen dos cabeceras distritales, se sabe que no conservaron ninguna. Por otra parte, del hecho de que se mantuvieran nueve municipalidades como máximo, se deduce que desaparecieron como mínimo 65 (número que incluiría Almoloya de Alquisiras) de las 76 existentes al terminar el periodo anterior. No cabe duda de que la erección de un nuevo ayuntamiento en este periodo (Chimalhuacán en 1840, el cual subsiste hasta la actualidad) resulta sumamente sorprendente, pese a que nosotros la hayamos dado por buena al mantener los criterios que establecimos al respecto (cuadro 3).

La segunda característica de este Primer Centralismo fue la creación de centenares de juzgados de paz, que eran independientes de las municipalidades pero con autoridades, los jueces de paz, de menor rango, autonomía y potencial democrático que los ayuntamientos. Ya recuperamos en el apartado anterior algo del valioso análisis que hace Salinas de esta creación, pero diferimos un poco con esta prestigiosa autora acerca de las causas que explicarían la generalización del deseo de segregarse de la municipalidad que los contenía (y cuyo ayuntamiento les dominaba) para tener una autoridad municipal propia. Esta autora menciona tres causas al respecto: la herencia de gobierno local procedente de Cádiz, la misma herencia pero procedente de la época federal y el deseo de inaugurar esa tradición (Salinas, 2001: 174). Creemos que omite la causa principal, la herencia novohispana, que, como hemos visto, es la única que ofrecía un pasado con autoridades propias a la mayoría de las unidades municipales que las perdieron en 1820-1825. Es oportuno señalar que en este sentido Salinas hace eco de la suposición de que la Constitución de Cádiz detonó la creación masiva de ayuntamientos, pero los datos obtenidos apuntan a que antes de la Constitución de Cádiz la mayoría de las localidades tenía ayuntamiento, en concreto todos los



pueblos de indios, y que los erigidos a raíz de la Constitución gaditana fueron menos (y es difícil suponer que sean distintos a los existentes previamente). Por esta razón, es interesante, después de comprobar la abundancia de tales juzgados de paz surgidos en el Primer Centralismo, hacer alguna comparación que permita, aunque sea provisionalmente, pronunciarse sobre la posible relación entre los jueces de paz de este primer gobierno centralista y los ayuntamientos típicos de los pueblos de indios. Por lo pronto, es revelador que Salinas (2001: 165-167) mencione 873 jueces de paz, pese a que este dato se refiere a menos de la mitad de los partidos del entonces Departamento de México. Es casi seguro, por tanto, que hubiera bastantes más juzgados de paz en el Departamento de México al terminar el Primer Centralismo que los 1,245 pueblos de indios que había en la Intendencia de México, con una extensión similar a la del Departamento de México de este periodo, en 1803 (Salinas, 2001: 61). Sin duda, el número de jueces de paz era también sensiblemente superior a la totalidad de las unidades municipales con ayuntamiento que había al final de la Colonia, pues como se indicó la mayoría eran pueblos de indios. Dado que no es previsible que se incrementara significativamente el número de localidades desde entonces hasta 1837, se pueden inferir dos hechos sobre la cobertura de jueces de paz en el Primer Centralismo: que abarcaba a la totalidad de las unidades municipales con ayuntamiento con las que terminó el periodo novohispano, que comprendió localidades que en ese momento no tenían ayuntamiento y que no fue raro que en una misma localidad hubiera varios jueces de paz. Aunque muy aproximados, los cálculos que podemos hacer respecto al actual territorio del Estado de México apuntan en este sentido: en el territorio del actual distrito de Zumpango, en 1800, había 15 pueblos de indios y 25 jueces de paz en 1837-1840; en tanto que en el territorio del actual distrito de Cuautitlán, en 1800, había 27 pueblos de indios y 31 jueces de paz en 1837-1840. En ambos distritos todas las cabeceras municipales que han existido desde 1825 (siete en Zumpango y nueve en Cuautitlán) se han asentado en pueblos de indios novohispanos, con excepción de Cuautitlán Izcalli, en cuyo actual territorio hubo, de cualquier forma, siete pueblos de indios en 1800 (Lizcano y Díaz, 2012: 287-288; Salinas, 2001: 166-167). Todos estos datos avalarían las tres hipótesis siguientes: las localidades más deseosas de independizarse de las cabeceras municipales fueron los ex pueblos de indios, el recuerdo que éstos tenían de la reciente eliminación de sus ayuntamientos fue la causa principal de tal deseo y en general los pueblos de indios

consiguieron sus propósitos de tener jueces de paz, si bien sabemos que éstos sólo podían resarcir en una muy pequeña parte la democracia y la autonomía que habían perdido al instaurarse la estructura político-territorial que hemos denominado municipal y que los privó de sus ayuntamientos.

El Segundo Centralismo se distingue con claridad del periodo, también centralista, que le precedió en el sentido de que pretende, en buena medida, revertir lo hecho por éste y regresar a la situación del Primer Federalismo, al procurar eliminar a los jueces de paz y expandir las municipalidades. Por tanto, debe ser conceptualizado como un periodo de transición. No hay información para saber hasta qué punto exactamente cumplió sus objetivos, pero sabemos que, pese a su desaparición jurídica, “en la práctica siguieron existiendo muchos de los jueces de paz hasta terminar la época centralista” (Salinas, 2001: 181). Por lo que toca a las municipalidades, las autoridades departamentales procuraron retornar a la división político-territorial del Primer Federalismo; afán que probablemente se vio facilitado por el hecho de que la mayoría de las solicitudes de ayuntamiento fueran presentadas por localidades que habían sido cabeceras municipales en el primer gobierno federal. Aunque es lógico que así sucediera, porque se supondría que tenían más posibilidades de conseguir sus propósitos, también es cierto que hubo localidades con ayuntamiento previo a las que no se le autorizó y que se aprobaron ayuntamientos en localidades que no lo tenían al final del Primer Federalismo. Salinas (2001: 183-184) ha rastreado 24 solicitudes en este sentido, respecto del territorio del entonces Departamento de México, de las que averiguó su resolución en 1845-1846: 19 habían tenido ayuntamiento en 1834 y las otras cinco, no. De las primeras sólo le negaron el ayuntamiento a una, del partido de Tulancingo, mientras que de las cinco restantes se lo negaron a dos, una de ellas Tlacotepec, del municipio de Toluca, que no consintió ninguna segregación en los casi dos siglos estudiados. Entre las tres localidades a las que se autorizó ayuntamiento en las fechas anotadas están San Antonio la Isla y Almoloya del Río, ambas del partido de Tenango del Valle, si bien nosotros fechamos su erección, siguiendo otro texto de la propia Salinas (2003), en 1847. Con todo, esto demostraría que este periodo de transición fue aprovechado exitosamente por unas pocas localidades que en el Primer Federalismo habían permanecido sujetas a ciertas cabeceras municipales. Además de los casos mencionados, esto se manifestaría con la erección de Temamatla, distrito de Chalco, que subsiste hasta la actualidad.

Independientemente de que pueda discutirse en qué medida se debió al Segundo Centralismo o al Segundo Federalismo la reinstauración de la división político-territorial que prevaleció en el Primer Federalismo, lo cierto es que en 1952 se había completado plenamente. El paso de las 76 municipalidades existentes en 1835 a las 82 con las que finaliza este segundo gobierno federal, se debe a que desapareció Almoloya de Alquisiras, pero se fundaron siete más. No obstante, no deja de ser interesante que dos de ellas se crearan en los gobiernos centralistas previos y otras dos fueran autorizadas en el segundo. Por tanto, el Segundo Federalismo sólo fue responsable, en su totalidad, de la erección de tres municipalidades, las cuales pertenecen a regiones distintas: Coyotepec, al Valle de México; Tlatlaya, al Suroeste; y El Oro, al Noroeste. Dado que las siete nuevas municipalidades surgidas entre 1835 y 1853 subsistieron sin interrupción hasta la fecha, podemos aseverar que las 82 unidades municipales existentes en la última de tales fechas lo han hecho también, con la excepción ya señalada de Ayotzingo.

La dictadura de Santa Anna supuso, sin duda, un cambio drástico, pero menos intenso y novedoso que el protagonizado por el Primer Centralismo. Además, se tiene la ventaja de contar con una obra de la época que describe con detalle la situación prevaleciente en 1854 (Noriega, 1980). En esta fecha la división político-territorial era idéntica a la de 1852. Tan es así que en 1854 no se contempla la única unidad creada después de 1852, Coyotepec, cuya erección, según Salinas (2003: 15), sucedió en 1853. La gran diferencia entre 1852 y 1854 es que en esta última fecha sólo se mantenían cuatro municipalidades —estrictamente las que contenían las cabeceras distritales: Texcoco, Tlalnepantla, Toluca y Sultepec—, porque las otras 77 habían sido convertidas en juzgados de paz, gobernados por un solo juez (Noriega, 1980). En lo que ahora interesa, la diferencia principal entre estos jueces de paz y los del Primer Centralismo radica en que fueron más numerosos, pues en el Tercer Centralismo se redujeron a los 77 mencionados, lo que implica que erigieron menos juzgados de paz y que nunca constituyeron una autoridad colegiada. Por tanto, este Tercer Centralismo, en cuanto a concentración del poder, tuvo todos los inconvenientes del primero y ninguna de sus ventajas.

En lo fundamental, el periodo de Reforma o Imperio se caracterizó por la reinstauración de la estructura del gobierno federal que le antecedió, pero en él también se crearon seis unidades municipales nuevas. Todas pertenecen a distritos diferentes, pero tres son del Valle de México y las otras tres del Valle

de Toluca, del Suroeste y del Noroeste (cuadros 3 y 4). Todas han perdurado hasta la fecha sin interrupción, excepto Melchor Ocampo, que desapareció en el Porfiriato para reaparecer en 1917. Las 88 unidades municipales del final de este periodo (1867), todas ellas existentes hoy salvo Ayotzingo (tampoco se considera, lógicamente, Almoloya de Alquisiras), representan 70% de los 125 municipios actuales.

En la República Restaurada, con mucha diferencia, se erigieron más unidades municipales con ayuntamiento que en ninguno de los otros nueve periodos considerados. Las 36 erecciones de este periodo representan 41% de las 88 unidades municipales que existían en su inicio. Además, se considera una desaparición, la de San Martín de las Pirámides en 1875 —que se había fundado dos años antes, dentro, por tanto, del mismo periodo— y la reaparición de Almoloya de Alquisiras. Las 36 erecciones se distribuyeron desigualmente por el actual territorio mexiquense. Si lo vemos por regiones, en Valle de México hubo 16, en Valle de Toluca 11, en Suroeste seis y en Noroeste tres. Pero la división distrital permite mayor concreción: 28 unidades nacieron en siete distritos. Los tres distritos orientales del Valle de México tuvieron de seis (Chalco) a tres (Texcoco) erecciones (Otumba tuvo cuatro). En el Valle de Toluca, Tenango del Valle tuvo cinco y Lerma cuatro. En el Suroeste sólo hubo uno con tres (Tenancingo); igual que en el Noroeste (Jilotepec). En los actuales territorios de los otros nueve distritos, como máximo, tuvieron dos erecciones: en el occidente del Valle de México, Tlalnepantla tuvo dos, Zumpango una y Cuautitlán ninguna; en el norte del Valle de Toluca, Toluca dos e Ixtlahuaca ninguna; en el Suroeste, Valle de Bravo dos, Temascaltepec una y Sultepec ninguna; y, en el Noroeste, El Oro no tuvo ninguna (cuadros 3-4, 7-8).

El hecho de que la mayoría de las erecciones se produjeran en zonas densamente pobladas, en el Valle de México y el Valle de Toluca, sugiere que se debió a conflictos entre localidades ancestrales, donde sería interesante rastrear la presencia no sólo de oligarquías, sino también de comuneros. El número de habitantes de los municipios permite inferencias más pertinentes que el origen étnico de las cabeceras municipales en cuanto a establecer el tipo de actores políticos locales, oligárquicos o comuneros, que pudieron conseguir las segregaciones de este periodo. Si bien todos los municipios fundados en él —excepto tres: Nopaltepec, Villa Victoria y Polotitlán— tuvieron como cabecera un antiguo pueblo de indios, este dato no es muy revelador, pues sólo puede considerarse como

condición necesaria, pero en absoluto suficiente. La mayoría de las cabeceras de los municipios creados hasta 1825 también fueron antiguos pueblos de indios (las excepciones más notables son las originadas en reales de minas del Suroeste, como Sultepec, Temascaltepec y Zacualpan), pero eso no impedía que al final de la Colonia ya se hubieran convertido en residencia de oligarquías no indígenas.

Por su parte, parecería pertinente plantear la hipótesis de que los municipios con menos de 4 mil habitantes (con frecuencia la ley establecía como requisito para la creación de una nueva unidad municipal que tuviera por lo menos esta población), y con más razón con menos de 2 mil, se segregaron bajo la presión de comuneros, pues en general están conformados por pocas y poco pobladas localidades, donde es más probable que la autonomía ganada por la segregación procediera de comuneros que de oligarcas. Los datos de la población municipal que prevaleció entre 1831 y 1902 son reveladores al respecto.<sup>21</sup> De las 36 unidades municipales creadas de 1868 a 1876, 24 (67%) nunca alcanzaron 4 mil habitantes entre tales fechas: 13 se ubicaban en el Valle de México (81% de las fundadas en esta región), seis en el Valle de Toluca (55% de las creadas en esta región), tres en el Suroeste (50%) y dos en el Noroeste (67%). De estas 24 unidades municipales, las siete que nunca superaron los 2 mil habitantes se concentran en las regiones más densamente pobladas. Cuatro se encuentran en el Valle de México: Ayapango, Cocotitlán y Ecatzingo en el distrito de Chalco; y Tezoyuca, en el distrito de Texcoco. Los tres del Valle de Toluca pertenecen a los distritos de Lerma —Tultepec— y Tenango de Valle: Atizapán y Chapultepec. Otras seis unidades municipales no alcanzan los 2 mil habitantes en algunos recuentos, pero en otros sí (aunque, obviamente, sin alcanzar nunca los 4 mil): tres están en el Valle de México —Chiconcuac y La Paz en el distrito de Texcoco, y Reforma, en el de Otumba—, dos en el Valle de Toluca —Tlalcalcalpan, en el distrito de Toluca, y Mexicaltzingo, en el de Tenango del Valle— y el último, Santo Tomás, distrito de Valle de Bravo, en el Suroeste. En los otros 11 nuevos municipios los registros de población entre 1831 y 1902 oscilaron entre 2 mil y 4 mil habitantes: seis en el Valle de México, uno en el Valle de Toluca, dos en el Suroeste y otros dos en el Noroeste. De estos datos, se infiere la alta probabilidad de que en

<sup>21</sup> Hemos preferido contrastar diversas fuentes entre estos años (Coespo, 2011), pues en ocasiones hay discrepancias excesivas entre ellas, que pudieran estar motivadas, entre otras cuestiones, por el deseo de aparentar tener más población de la real para cumplir con los requisitos demográficos prescritos por la ley para acceder al ayuntamiento.

algunas de las segregaciones de este periodo tuvieran un claro protagonismo los comuneros asentados en antiguos pueblos de indios.

De las 36 unidades municipales creadas durante la República Restaurada, 27 han subsistido hasta la actualidad sin interrupción,<sup>22</sup> dos subsistieron con interrupción<sup>23</sup> y las siete restantes desaparecieron definitivamente, todas en el Porfiriato.<sup>24</sup> Por tanto, de las 124 unidades municipales existentes al final de este periodo hoy permanecen 117 (94% de las 125 actuales): las 87 que permanecieron desde 1867, las 27 que subsistieron definitivamente de las fundadas en la República Restaurada, las dos que desaparecieron transitoriamente y Almoloya de Alquisiras, que reapareció en este periodo. De las nueve que se crearon después y que han permanecido hasta la actualidad, con o sin interrupciones, tres surgieron en el Porfiriato (Zacazonapan, distrito de Valle de Bravo, San Simón Guerrero, distrito de Temascaltepec, y Tonanitla, distrito de Zumpango, que desapareció en el propio Porfiriato y resurgió en la Posrevolución) y cinco en la Posrevolución.

El octavo periodo, el Porfiriato, se caracteriza por la desaparición de unidades municipales, si bien no anuló el incremento del periodo anterior al respecto. De las 124 existentes al inicio del periodo sólo quedaron 116 al finalizarlo, debido a que se crearon tres (todas han permanecido hasta el presente, pero dos sin interrupción y la otra después de desaparecer) y desaparecieron 11: ocho definitivamente y tres temporalmente. Antes de 1826, se había fundado una que desapareció definitivamente, Ayotzingo. En el periodo de la Reforma e Imperio se había erigido otra, Melchor Ocampo, pero ésta reapareció en la Revolución. En la República Restaurada se había creado la mayoría de las desaparecidas: siete desaparecieron definitivamente (Cuautzingo, Reforma, Teacalco, Tlalcalcalpan, Atarasquillo, Tultepec y Tequesquipan) y Apaxco lo hizo temporalmente, pues

<sup>22</sup> Atlautla, Ayapango, Cocotitán, Ecatingo y Tepetlixpa del distrito de Chalco; Chinconcuac, Atlcpac-La Paz y Tezoayca del distrito de Texcoco; Nopaltepec del distrito de Otumba; Isidro Fabela y Zaragoza del distrito de Tlal-nepantla; Morelos del distrito de Ixtlahuaca; Villa Victoria del distrito de Toluca; San Mateo Atenco y Xonacatlán del distrito de Lerma; Atizapán, Chapultepec, Mexicaltzingo, Rayón y Xalatlaco del distrito de Tenango del Valle; Ocuilan, Tonatico y Zumpahuacán del distrito de Tenancingo; Ixtapan del Oro y Santo Tomás del distrito de Valle de Bravo; Polotitán y Soyaniquilpan del distrito de Jilotepec (cuadro 2).

<sup>23</sup> San Martín de las Pirámides, del distrito de Otumba, desapareció en la propia República Restaurada y reapareció en la Revolución; Apaxco, del distrito de Zumpango, desapareció en el Porfiriato, pero reapareció en la Revolución (cuadro 2).

<sup>24</sup> Cuautzingo en el distrito de Chalco; Reforma y Teacalco del distrito de Otumba; Tlalcalcalpan del distrito de Toluca; Atarasquillo y Tultepec del distrito de Lerma; Tequesquipan del distrito de Temascaltepec (cuadro 2).

también reapareció en la Revolución. La décima primera, Tonanitla, apareció y desapareció en el propio Porfiriato, pero reapareció en 2003, siendo la que completó los 125 municipios que componen el actual Estado de México (cuadros 3 y 4). En principio, podría suponerse que la desaparición de unidades municipales típica de este periodo se debe al predominio de los intereses oligárquicos contrarios a las ansias de autonomía de los comuneros y favorecidos por la política represiva y elitista de la dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, los datos demográficos, relativos también a 1831-1902 presentan un escenario más complejo, aunque tampoco se tendría que negar totalmente la posibilidad de tal hipótesis. De las 11 unidades municipales desaparecidas en este periodo, dos no alcanzaron en ninguno de los registros los 2 mil habitantes —Tonanitla, distrito de Zumpango, que había sido creado en este mismo periodo, y Tultepec, en el distrito de Lerma—, otros dos oscilaron por abajo y arriba de esta cifra —Reforma, distrito de Otumba, y Tlalcilcalpan, en el de Toluca—, tres se ubicaron permanentemente en el rango entre 2 mil y 4 mil —Teacalco, distrito de Otumba, Apaxco, distrito de Zumpango, y Melchor Ocampo, distrito de Cuautitlán—, pero cuatro estuvieron en el rango superior de entre 4 mil y 10 mil: Ayotzingo y Cuautzingo, en el distrito de Chalco; Atarasquillo, en el de Lerma, y Tequesquipan, en el de Temascaltepec. La concentración de las desapariciones en unos pocos años, así como su dispersión en distritos muy diversos, sugeriría el involucramiento de ciertos gobiernos nacionales o estatales en estas desapariciones: en 1877 desapareció Atarasquillo y dos años después Tultepec; en 1889 Tlalcilcalpan y en 1893 Tequesquipan; y en dos años, 1898 y 1899, los siete restantes: Ayotzingo, Cuautzingo, Reforma, Teacalco, Apaxco, Melchor Ocampo y Tonanitla (cuadro 3). Después de este periodo, en el siglo que ha transcurrido hasta la actualidad, no ha desaparecido otra unidad municipal.

En la Revolución, entre 1911 y 1929, el único cambio en la división político-territorial del Estado de México fue la reaparición, en el Valle de México, de tres unidades municipales de menos de 4 mil habitantes: San Martín de las Pirámides, distrito de Otumba, reapareció en 1917, después de ser fundada en 1873 y desaparecer dos años más tarde; Melchor Ocampo, distrito de Cuautitlán, también reapareció en 1917, pero se había fundado en 1864 y desaparecido en 1899; en tanto que Apaxco, del distrito de Zumpango, reapareció en 1923, tras fundarse en 1870 y desaparecer en 1899. Aunque los tamaños demográficos de las tres unidades, entre 2 mil y 4 mil habitantes en todos los casos, no sugieren con total

claridad que los partidarios de la segregación fueran comuneros, estas reapariciones indicarían que ciertas aspiraciones de larga data se vieron coronadas por el éxito después de severos reveses. Con todo, no puede decirse que la gran inestabilidad política y los profundos cambios en la estructura socioeconómica que caracterizaron a este periodo se tradujeran en una alteración mínimamente significativa de la división político-territorial del Estado de México.

En el décimo y último periodo, que por pragmatismo denominamos Pos-revolucionario, se crean cinco unidades municipales, todas ellas en la segunda mitad del siglo xx: tres ubicadas del Valle de México y con intensos crecimientos demográficos —Nezahualcóyotl en 1963, distrito de Texcoco, Cuautitlán Izcalli en 1973, distrito de Cuautitlán, y Valle de Chalco Solidaridad en 1994, distrito de Chalco—; las otras dos con grandes extensiones de territorio y ubicadas en zonas del Estado de México con baja densidad demográfica: Luvianos en 2001, distrito de Temascaltepec, y San José del Rincón (2001), distrito de El Oro. La fundación de los tres primeros respondió claramente a la expansión de la mancha urbana del área metropolitana de la Ciudad de México. Además, en 2003, pese a su escasa población y territorio, reapareció una unidad municipal del distrito de Zumpango, Tonanitla, fundada en 1891 y desaparecida en 1899.

## CONCLUSIÓN

Las principales conclusiones del presente texto se engloban en una propuesta de periodización de la estructura político-territorial del actual Estado de México que hemos denominado municipal. Dicha periodización no sólo se sustenta en las tres dimensiones de análisis mencionadas enseguida, que exhiben permanencias y cambios en los ámbitos supramunicipal y, sobre todo, municipal, sino también en hipótesis explicativas de distinto alcance, aunque todas ellas de naturaleza política.<sup>25</sup> Las tres dimensiones —democraticidad potencial, grado de autonomía y grado de fragmentación del poder—, que conjugan las cuatro variables

<sup>25</sup> Estamos conscientes de que la periodización de la estructura político-territorial del Estado de México que presentamos en este trabajo a partir de la consideración de los ámbitos municipal y supramunicipal, puede cambiar drásticamente al incorporar el ámbito intramunicipal, pero esto no se podrá comprobar hasta que no se haga el análisis correspondiente. Incluso, si se incorporara el estudio de otras variables relativas al ámbito municipal, esta periodización también podría sufrir alteraciones.



analizadas en los dos apartados centrales del texto, se refieren a la evolución del ámbito municipal en el conjunto del actual territorio del Estado de México a lo largo de los casi dos siglos estudiados.<sup>26</sup> De esta manera, se pueden hacer afirmaciones en el sentido de que en determinado periodo ha habido más o menos democraticidad potencial, grado de autonomía y fragmentación del poder que en otro periodo. El hecho de que con frecuencia las dimensiones compartan un mismo indicador constituye un reflejo de su interrelación profunda.

La primera dimensión da cuenta de la evolución cuantitativa de la democraticidad potencial; es decir, de la variación a través del tiempo del nivel de generalización de ciertas instituciones democráticas y no democráticas. Con tal fin, se emplean tres indicadores relativos a la evolución cuantitativa de los tres tipos de autoridades municipales existentes en el lapso estudiado, si bien sólo el primero, el ayuntamiento, ha permanecido constante, mientras que los otros dos sólo existieron durante lapsos breves: número de ayuntamientos (autoridades colegiadas electas), número de municipales (autoridades individuales electas, vigentes en 1852-1853 y 1855-1870) y número de jueces de paz (autoridades designadas por autoridad superior y, en general, individuales, que sólo gobernaron durante las etapas centralistas).

La evolución del grado de autonomía, ante las autoridades superiores (supramunicipales o estatales), de las autoridades municipales (que, como en el caso de la democraticidad, se identifica con el de las localidades que éstas gobiernan) en el conjunto del actual territorio del Estado de México se establece a partir de cinco indicadores: existencia o inexistencia de autoridades supramunicipales, número total de unidades municipales (con sus autoridades correspondientes: ayuntamiento, municipal o juez de paz), número de ayuntamientos, número de municipales y número de jueces de paz. El segundo indicador da cuenta del nivel más elemental de autonomía: el reconocimiento a la localidad

<sup>26</sup> El ámbito supramunicipal interesa principalmente en tanto que influye en el ámbito municipal respecto a estas tres dimensiones. El ámbito supramunicipal es una instancia del Ejecutivo estatal (o, en los periodos centralistas, departamental) que tiene la función, jurídica y real, de controlar al ámbito municipal. En consecuencia, las tres variables mencionadas para el ámbito municipal no tienen el mismo sentido que aquí interesa si se plantean para el ámbito supramunicipal en sí mismo o en su relación con el Ejecutivo estatal. En primer lugar, en sí mismas, las autoridades supramunicipales no pueden ser democráticas, pues siempre son designadas por una autoridad superior. En segundo lugar, el grado de autonomía que las autoridades supramunicipales pudieran tener respecto al Ejecutivo estatal no condiciona necesariamente el grado de autonomía que las mencionadas autoridades confieran a las autoridades municipales, que es lo que a nosotros nos interesa. En tercer lugar, el hecho de que haya más o menos autoridades supramunicipales tampoco condiciona la fragmentación del poder en el ámbito municipal. Por tanto, para lo que ahora interesa, el ámbito supramunicipal sólo se considera en tanto que incide en la fragmentación del poder, la autonomía y la democraticidad del nivel municipal.

en cuestión de su carácter municipal a través del reconocimiento de su derecho a tener una autoridad de esa naturaleza, lo que se traduce en que no debe estar sujeta a otra autoridad municipal, pues eso la convertiría en autoridad o localidad intramunicipal. Los tres últimos indicadores establecen grados de autonomía de tales localidades (y de sus autoridades), de acuerdo con su nivel de democraticidad, bajo el supuesto de que la autonomía es mayor cuanto más democrática sea. Si la autoridad es electa, es más independiente ante las autoridades superiores que si es designada por éstas, por deber su poder, por lo menos en parte, a los ciudadanos que la eligieron. Si además de ser electa es colegiada, la autoridad estará más controlada por los ciudadanos y, por tanto, tendrá más posibilidades de hacer prevalecer los intereses de éstos ante las autoridades superiores. En este sentido, las autoridades municipales más democráticas serían los ayuntamientos y las menos democráticas, los jueces de paz, en tanto que los municipales quedarían en una posición intermedia.<sup>27</sup>

La evolución de la fragmentación del poder municipal se establece, en principio, a través de la variación del número total de unidades municipales, pero, de manera similar al caso de la autonomía, la fragmentación del poder será mayor cuanto mayor sea la democraticidad de las unidades municipales. Cuanto más democrático sea el gobierno de una unidad municipal, más fragmentado estará el poder dentro de ella y, por tanto, cuanto mayor sea el número de unidades municipales con gobiernos democráticos, mayor será la fragmentación del poder en el conjunto del Estado de México. Por el contrario, cuando el gobierno de una unidad municipal es autoritario, dentro de ella impera la concentración del poder, por lo que la fragmentación de éste sólo se manifestará en el grado de autonomía que tenga el gobernante autoritario respecto a las autoridades superiores. Por tanto, además del indicador mencionado —variación del número total de unidades municipales—, para establecer los niveles correspondientes a esta dimensión, se emplearán otros tres: las variaciones en los números de ayuntamientos, municipales y jueces de paz. Esta dimensión comparte los cuatro indicadores con la dimensión relativa al grado de autonomía y los tres últimos, con la dimensión relativa a la democraticidad potencial.

<sup>27</sup> Por supuesto, es compatible un sistema de gobierno local autoritario con altos niveles de autonomía. Los caciquismos rurales del siglo XIX en México, con la concentración del poder que les caracterizaba, pueden servir de ejemplo al respecto. Sin embargo, en este escenario no se contemplan los indicadores necesarios para dar cuenta de este fenómeno. Además, la autonomía de una unidad municipal sujeta a una autoridad autoritaria se circunscribirá a la autoridad, pues dicha unidad no gozará de ella, al contrario de lo sucedido en una unidad municipal con autoridades democráticas.

Con base en las tres dimensiones y los cinco indicadores mencionados, así como en las hipótesis de diversa envergadura que se han expuesto en los anteriores apartados de este trabajo, a continuación se expone la anunciada propuesta de periodización de la estructura político-territorial municipal, no sin antes identificarla a través de su obligada distinción respecto a la estructura político-territorial municipal que le antecedió, la que hemos denominado *novohispana*.

El cambio político-territorial más profundo del que se da cuenta en este texto, aunque se deja para otro trabajo su análisis pormenorizado, es el tránsito desde la estructura que prevaleció en la Colonia hasta la que se construyó, básicamente, entre 1820 y 1825. El hecho principal es la reducción drástica del número de ayuntamientos: de 509 a 79, que implica que 84% de las localidades que tenía ayuntamiento en la estructura novohispana dejó de tenerlo en la estructura municipal y quedó subordinado a distintas cabeceras municipales. En promedio cada una de las 79 cabeceras municipales pasó a gobernar, a través de los ayuntamientos correspondientes, cinco localidades que antes, en tanto que pueblos de indios, tenían ayuntamiento propio. Este cambio significó una muy notoria disminución de los niveles de democraticidad, autonomía y fragmentación del poder en el ámbito municipal del actual territorio del Estado de México (lo mismo puede afirmarse del espacio del Estado de México de entonces), de la cual no se ha recuperado hasta la actualidad. Lógicamente, esto se tradujo en el notable incremento de la concentración del poder y del autoritarismo para el conjunto de dicho territorio. Sin duda, los perjudicados fueron los habitantes de esos antiguos pueblos de indios, pero no es probable que las oligarquías regionales y locales, los principales beneficiarios de esta transformación, la hubieran podido llevar a cabo sin la participación decisiva de los gobiernos nacional y estatal. La generalización de los ayuntamientos en la estructura novohispana constituye un hecho fundamental para explicar los deseos que muchas localidades tuvieron durante décadas de segregarse de los municipios que los contenían para tener autoridades propias, e incluso, de ser posible, democráticas.

Desde 1825 hasta la actualidad, se puede sostener que prevaleció, por lo menos respecto al ámbito municipal que ahora interesa, la misma estructura político-territorial, en virtud de que no se modificó sustancialmente, como sí sucedió en 1820-1825, la concentración del poder que se puede dar por consolidada en 1825. En realidad, los cambios más importantes, llevados a cabo por gobiernos centralistas de corta duración, consistieron en una todavía mayor concentración del poder. En los gobiernos federales, que representan 90% del lapso de 185 años considerado, el número de ayuntamientos osciló entre 76, unos años

después de consolidarse la estructura municipal, y 125 (25% de los que había en 1800, pese a que la población es unas 20 veces mayor), que son los existentes desde 2003 en el Estado de México. Durante los gobiernos centralistas, el número de ayuntamientos se redujo drásticamente, lo que significa un descenso de la misma magnitud de las localidades gobernadas democráticamente, pero la variación respecto al grado de autonomía y de concentración del poder, como pronto se verá, es más compleja de establecer: en el Tercer Centralismo disminuyeron en relación con los gobiernos federales, pero en el Primer Centralismo la evaluación es ambivalente. La pervivencia de esta estructura que denominamos municipal evidenciaría la de las oligarquías regionales y locales, más allá de los importantes cambios gubernamentales que se han sucedido y de los niveles de estabilidad de los distintos gobiernos.

Pese a la continuidad señalada acerca de la estructura municipal, que justifica su identificación, los cambios, en ocasiones, fueron reseñables, lo que aconseja distinguir tres modalidades dentro de ella, las cuales a su vez dividimos en submodalidades. La modalidad federal decimonónica abarca cinco periodos y medio: Primer Federalismo (1825-1835), Segundo Federalismo (1846-1853), Reforma e Imperio (1855-1867), República Restaurada (1867-1876), Porfiriato (1876-1911) y una parte del periodo de la Revolución (1911-1916). La modalidad centralista decimonónica comprende tres periodos: Primer Centralismo (1835-1843), Segundo Centralismo (1843-1846) y Tercer Centralismo o Dictadura de Santa Anna (1853-1855). Por último, la modalidad del municipio autónomo incluye la segunda mitad del periodo de la Revolución (1917-1929) y la Posrevolución (desde 1930 hasta la actualidad).

La modalidad federal decimonónica tiene dos características: sujeción de las autoridades municipales a las autoridades supramunicipales, con lo que eso implica de restricción de la autonomía de las primeras, y un número de ayuntamientos que oscila entre 76 y 124. La primera característica la comparte con la modalidad del centralismo decimonónico y la segunda es similar a la modalidad del municipio autónomo. Esta modalidad se puede dividir en tres submodalidades. La primera abarca tres periodos —Primer Federalismo, Segundo Federalismo, y Reforma e Imperio— y se caracteriza por la permanencia que se demuestra en el número de ayuntamientos, que oscilan entre 76 y 88. Los dos principales cambios ocurridos en los tres periodos mencionados no fueron relevantes. Por un lado, la instauración, en 1852, de una unidad municipal nueva, el municipio decimonónico, de menor rango que la municipalidad, no se tradujo en estos periodos en un aumento significativo de las unidades municipales. Además,

la autoridad de esta nueva unidad territorial, el municipal, era menos democrática y, por tanto, menos autónoma que el ayuntamiento de las municipalidades con las que convivía. Por otro lado, la desaparición, en 1861, del nivel más extenso de los dos que componían el ámbito supramunicipal tampoco fue especialmente significativa,<sup>28</sup> pues el control que ejercían las autoridades de este ámbito sobre las unidades municipales se mantuvo parecido. La segunda submodalidad abarca el periodo de la República Restaurada y es la que llevó a cabo más cambios dentro de la modalidad del federalismo decimonónico. El cambio más importante fue el aumento de unidades municipales, de 88 a 124; es decir, en estos nueve años se crearon muchas más unidades municipales que en los otros 176 años de vigencia de la estructura municipal. Asimismo, en este periodo, en 1870, las autoridades de los municipios dejaron de ser individuales, los municipales, para convertirse en ayuntamientos, lo que benefició a varias decenas de unidades municipales. Estas modificaciones implicaron más democracia, autonomía y fragmentación del poder, pero en grados insuficientes para interpretarse como cambio de estructura. La explicación de estas transformaciones se encontraría en la conjugación de demandas locales de diversa duración, protagonizadas por comuneros y por oligarquías locales, y la sensibilidad de atenderlas por los gobiernos nacionales y estatales. La tercera submodalidad —que abarca el Porfiriato, pero se prolonga hasta la promulgación de la Constitución de 1917— se caracteriza, como la primera, por la permanencia, pero un elemento la distingue de cualquier otra, el descenso de unidades municipales, derivado de desapariciones de tales unidades que se concentraron en unos pocos años y que abarcaron muy diferentes distritos,<sup>29</sup> lo que sugiere que los gobiernos nacionales y estatales pudieron incidir decisivamente en tales desapariciones.

La modalidad del centralismo decimonónico tiene dos características que la distinguen de la modalidad que se acaba de describir, pese a abarcar pocos años y contener submodalidades más dispares que esta modalidad: el escaso número de municipalidades (y, por tanto, de ayuntamientos, con el bajo nivel de democracia que ello implica) y la presencia de una autoridad municipal exclusiva del

<sup>28</sup> Hasta 1861 había distritos, encabezados por prefectos y divididos en partidos, que a su vez eran gobernados por subprefectos. Después de esta fecha, los partidos pasaron a denominarse distritos, tuvieron como autoridad al jefe político y ya no se aglutinaron en una demarcación superior.

<sup>29</sup> En el Primer Federalismo también disminuyeron las unidades municipales, pero, además de que el descenso fue menor, constituyó un fenómeno muy localizado, al circunscribirse a los colindantes distritos de Sultepec y Temascaltepec. Por el contrario, las desapariciones del Porfiriato afectan siete distritos del Valle de México, el Valle de Toluca y el Suroeste.

centralismo decimonónico, el juez de paz, que no era democrática sino designada por las autoridades supramunicipales, con lo que ello implica de pérdida de autonomía, además de democracia, en las unidades donde se sustituyeron municipalidades por juzgados de paz. Todo esto significa mayor concentración del poder en las autoridades supramunicipales, tanto por la sustitución de ayuntamientos por jueces de paz como, en el Primer Centralismo, porque localidades que antes estaban subordinadas a los ayuntamientos pasaron a depender de las autoridades supramunicipales. Las submodalidades de esta modalidad coinciden con los tres periodos que la componen. El Primer Centralismo se diferencia del Tercer Centralismo por tener un número mucho más amplio, que probablemente asciende a varios centenares, de jueces de paz. Este número tan abultado de autoridades municipales, con la notoria fragmentación del poder municipal que implica, distingue al Primer Centralismo de cualquier otro periodo estudiado. El Tercer Centralismo conservó el mismo número de unidades municipales que había en 1852, pero sólo mantuvo como municipalidades las que contenían las cuatro cabeceras distritales, en tanto que las otras 77 fueron convertidas en juzgados de paz con un solo juez cada uno. Por tanto, este periodo tuvo los niveles más bajos de democracia, autonomía y fragmentación del poder de los diez periodos estudiados. El Segundo Centralismo fue un periodo de transición entre el Primer Centralismo y el Segundo Federalismo, al aumentar el número de municipalidades y disminuir el de juzgados de paz (éstos son eliminados jurídicamente, pero en la realidad subsistieron parcialmente). En las tres submodalidades, como en todos los periodos estudiados que protagonizaron transformaciones notorias, se evidencia la importancia de los gobiernos nacionales y estatales.

La tercera y última modalidad, la del municipio autónomo, se caracteriza por la inexistencia del nivel supramunicipal, eliminado a partir de la Constitución nacional de 1917<sup>30</sup> —demostración inequívoca de la importancia de las decisiones de las autoridades nacionales—, y por la permanencia, en lo fundamental, de la división municipal más allá de la inestabilidad o la estabilidad políticas, de donde se infiere la continuidad de las oligarquías locales. Por tanto, en comparación con las modalidades anteriores, en ésta se incrementa el nivel de autonomía, pero sus niveles de democracia y fragmentación del poder son similares a los del federalismo decimonónico.

<sup>30</sup> Pese a que se les despojó de su carácter político, la pervivencia de los distritos como entidades judiciales podría sugerir la permanencia de las oligarquías locales asentadas en las cabeceras distritales.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1  
DISTRITOS Y PARTIDOS (1824-2012)<sup>1</sup>

	<i>Prefecturas o distritos</i>	<i>Partidos</i>
1824 <sup>2</sup>	México / Tulancingo / Toluca / Taxco / Tula (5)	Chalco, Coatepec, Cuautitlán, Ecatepec, Mexicalcingo, Teotihuacan, Texcoco, Zumpango / Otumba / Toluca, Ixtlahuaca, Lerma, Malinalco, Metepec, Tenango del Valle / Temascaltepec, Zacualpan / Jilotepec (18)
1825 (1827, 1831, 1834, 1835) <sup>3</sup>	México / Toluca / Taxco / Tula (4, 6)	Chalco, Cuautitlán, Teotihuacan, Tlalnepantla, Texcoco, Zumpango / Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenancingo / Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Zacualpan / Jilotepec (15)
1837 <sup>4</sup>	Texcoco / Cuautitlán / México / Toluca / Temascaltepec / Tula (6)	Texcoco, Chalco, Teotihuacan / Cuautitlán, Zumpango / Tlalnepantla / Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenancingo / Temascaltepec, Sultepec, Tejupilco, Zacualpan / Jilotepec (15)
1852 (1854) <sup>5</sup>	Este de México / Oeste de México / Toluca / Sultepec / Tula (5)	Texcoco, Chalco, Teotihuacan / Tlalnepantla, Cuautitlán, Zumpango / Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenancingo / Sultepec, Temascaltepec, Zacualpan / Jilotepec (14, 15)
1855 <sup>6</sup>	Texcoco / Cuautitlán / Tlalnepantla / Toluca / Sultepec / Tula (6)	Texcoco, Chalco, Teotihuacan / Cuautitlán, Zumpango / Tlalnepantla / Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenancingo, Valle de Bravo / Sultepec, Temascaltepec, Zacualpan / Jilotepec (15)
1858 <sup>7</sup>	Texcoco / Tlalnepantla / Toluca / Sultepec / Tula (5)	Texcoco, Chalco, Teotihuacan / Tlalnepantla, Cuautitlán, Zumpango / Toluca, Ixtlahuaca, Tenango del Valle, Tenancingo, Valle de Bravo / Sultepec, Temascaltepec, Zacualpan / Jilotepec (15)
1869 (1870-1873, 1877-1879, 1855, 1886, 1889, 1893, 1898, 1899, 1900-1901) <sup>8</sup>	Chalco, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán, Tlalnepantla, Ixtlahuaca, Toluca, Lerma, Tenango del Valle, Tenancingo, Sultepec, Coatepec, Harinas, Temascaltepec, Valle de Bravo y Jilotepec (16, 15)	
1902 (1903-1907, 1910, 1917-1918, 1995, 1999, 2000, 2012) <sup>9</sup>	Chalco, Nezahualcóyotl, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla, Ixtlahuaca, Toluca, Lerma, Tenango del Valle, Tenancingo, Sultepec, Temascaltepec, Valle de Bravo, El Oro y Jilotepec (16, 18)	

## Fuentes y notas:

<sup>1</sup> Las fuentes se corresponden con las mencionadas en el cuadro 11. Los partidos en cursiva son los que contenían, en el actual territorio del Estado de México, las localidades, generalmente homónimas, que fungían como cabeceras distritales. En el cuadro no aparecen ni los distritos ni los partidos que se segregaron del Estado de México. Entre paréntesis se indica el número de distritos y de partidos. Cuando éste cambia en una fecha posterior a la principal (que aparece con mayor tamaño) se indica con un guarismo de menor puntaje.

<sup>2</sup> Información tomada de CCEM (1824), si bien en este texto, al mencionar los partidos, se repite el nombre de Chalco, lo que nosotros no hicimos por considerarlo un error. Macedo (1999: 42) coincide totalmente con la información proporcionada por nuestra fuente, incluido el error mencionado. Sin embargo, Romero (1977: 64) no cae en él, por lo que su información es idéntica a la que nosotros avalamos.

<sup>3</sup> Fuentes: GEM (1826 y 1827). La división de distritos y partidos relativa a 1825 se mantendrá con pocas modificaciones en los años posteriores. En comparación con 1825-1827, en la información para 1834 y 1835 se observan los siguientes cambios: el distrito de México se dividió en los de Este de México y Oeste de México, pero en conjunto éstos tenían los mismos partidos del primero; y el distrito de Sultepec se separó del de Taxco.

<sup>4</sup> Fuente: Moreno (1992). Respecto a 1835, en 1837 los cambios se producen en los distritos, pues se mantienen los mismos partidos.

<sup>5</sup> Fuente: GEM (1852). En este documento no aparece el partido de Tejupilco. En el de 1854, donde tampoco aparece este partido, se menciona por primera vez el de Valle de Bravo, en el distrito de Toluca.

<sup>6</sup> Fuente: CG (1855). En 1855 se mantuvieron los mismos 15 partidos de 1854, incluido, lógicamente, el de Valle de Bravo. En relación con este mismo año de 1855, otras dos fuentes consultadas muestran diferencias con los datos del presente cuadro. Macedo (1999: 47) no menciona el distrito de Cuautitlán, al tiempo que ubica los partidos de Cuautitlán y Zumpango en el distrito de Tlalnepantla. Por su parte, Anda (1998: 134, 135) incluye en el distrito de Texcoco no sólo los partidos de Chalco y Teotihuacan, lo que es correcto, sino también el de Tulancingo, lo que constituye un error evidente; además, no menciona el partido de Tenancingo.

<sup>7</sup> Fuente: Miño y Vera (1998). Para 1858, se mantuvieron los mismos 15 partidos previos.

<sup>8</sup> Fuente: GEM (1870). En comparación con los partidos de 1858, los distritos de 1869 incluyen la aparición de Lerma, así como dos sustituciones: Teotihuacan por Otumba, que se mantendría en el futuro, y Coatepec Harinas por Zacualpan, que se revertiría. La división en 16 distritos en 1869 se mantendrá con pocos cambios en las décadas posteriores. En 1870, Coatepec Harinas deja su lugar a Zacualpan, el cual desde 1873 desapareció al incorporarse a los distritos de Tenancingo y Sultepec, reduciéndose con ello a 15 el número de distritos. De 1877 a 1879 Tejupilco sustituyó a Temascaltepec como cabecera de distrito, el cual no reaparecerá con esta categoría hasta 1885. El hecho de que en el recuento que hacen Miño y Vera (1998) sobre 1889 no aparezca el distrito de Otumba parece un error, pues sus municipios no aparecen en ningún otro distrito.

<sup>9</sup> Desde 1902, cuando ascendió a 16 el número de distritos al erigirse el de El Oro, la única reforma en la división distrital del Estado de México se produjo en la reforma de 1999 a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, donde aparecen por primera vez los distritos judiciales de Nezahualcóyotl, segregado del de Texcoco y con los tres municipios que hoy lo integran (Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y La Paz), y de Ecatepec de Morelos, en principio con un solo municipio, al que desde 2000 se añadió el segundo, Coacalco de Berriozábal (LEM LII, 1995b). A estas demarcaciones distritales, en las constituciones de 1861 y 1870 se les denomina simplemente “distritos” (en ambos casos en el artículo 4), pero en la Constitución de 1917, al perder su carácter político, se les cataloga como “distritos rentísticos y judiciales”, término que se reduce al de “distritos judiciales” con la reforma de 1971 al artículo 9 de esta Constitución. Esta denominación se mantiene hasta hoy tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Los textos constitucionales del Estado incluyeron los nombres de las unidades distritales desde 1861 hasta 1995, cuyo artículo 105 prescribe (hasta hoy): “Para efectos de la administración de justicia, el Estado de México se dividirá en los distritos judiciales que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual determinará también sus cabeceras e integración territorial” (Robles, 2008). Sin embargo, los cambios que hubo en los distritos judiciales durante la vigencia de las constituciones de 1861 y 1870 parece que no se reflejaron, como sería de esperar, en reformas constitucionales. Es interesante la total permanencia de las unidades distritales entre 1902 y 1999, pese a que, con la promulgación de la Constitución local de 1917, esta demarcación perdió su naturaleza política.



Cuadro 2  
REGIONES, DISTRITOS Y UNIDADES MUNICIPALES (1811-2012)<sup>1</sup>

ESTADO / REGIÓN / Distrito / Unidad municipal	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición</i> <sup>2</sup>	<i>Unidad municipal</i>	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición</i>
<b>ESTADO DE MÉXICO<sup>3</sup></b>	<b>138/18/5=125</b>		
<b>VALLE DE MÉXICO</b>	<b>62/8/4=58</b>		
<b>Chalco<sup>4</sup></b>	<b>16/2=14</b>		
Chalco	1824	Ayapango (Ayapango de Gabriel Ramos Millán)	1868
Amecameca	1825	Cocotitlán	1868
Ayotzingo	1825/1898	Cuautzingo (San Gregorio Cuautcingo)	1875/1898
Ixtapaluca	1820	Ecatzingo	1868
Juchitepec (Xuchitepec)	1820	Tepetlixpa	1869
Ozumba	1825	Valle de Chalco (Valle de Chalco Solidaridad)	1994
Tenango del Aire	1820		
Tlalmanalco	1820		
Temamatla	1843		
Atlautla (Atlautla de Victoria)	1874		
<b>Texcoco</b>	<b>13</b>		
Texcoco	1820	Chiconcuac	1868
Atenco (San Salvador Atenco, Atenco)	1820	La Paz (Magdalena Atlicpac) <sup>5</sup>	1875
Acolman	1825	Tezoyuca	1869
Chiautla (Chautla)	1824	Nezahualcōyotl	1963
Chicoloapan (San Vicente Chicoloapan)	1822		
Papalotla	1825		
Teotihuacan (San Juan Teotihuacan)	1820		
Tepetlaoxtoc	1820		
Chimalhuacán	1840		
<b>Otumba<sup>6</sup></b>	<b>8/3/1=6</b>		
Otumba	1821	Reforma (Ozumbilla Reforma)	1874/1899
Axapusco (Ajapusco)	1825	Teacalco (San Juan Bautista Teacalco)	1873/1899
Tecámac (Santa Cruz Tecámac)	1820	San Martín de las Pirámides (San Martín Obispo)	1873/1875/1917
Temascalapa (Temascalapan)	1825		
Nopaltepec (Santa María de la Asunción Nopaltepec)	1871		
<b>Zumpango</b>	<b>7/2/2=7</b>		
Zumpango	1820	Jaltenco (Jaltenco Libre)	1863
Hueyoxtlá	1822	Apaxco (Apaxco de Ocampo, Apasco)	1870/1899/1923
Nextlalpan (Santa Ana Nextlalpan)	1820	Tonanitla	1891/1899/2003
Tequisquiác (Tequixquiác)	1820		

Cuadro 2 (continuación)

<b>ESTADO / REGIÓN / Distrito / Unidad municipal</b>	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición<sup>2</sup></i>	<i>Unidad municipal</i>	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición</i>
<b>Cuautilán</b>	<b>9/1/1=9</b>		
Cuautilán	1824	Tultitlán	1820
Huehuetoca	1825	Coyotepec	1853
Teoloyucan (Teoloyuca)	1825	Melchor Ocampo (San Miguel Tlaxomulco, San Miguel Ocampo)	1864/1899/1917
Tepotzotlán	1814	Cuautilán Izcalli	1973
Tultepec (San Pedro Tultepec)	1821		
<b>Tlalnepantla</b>	<b>9</b>		
Tlalnepantla	1825	Nicolás Romero (Azcapuzaltongo, Montebajo)	1820
Ecatepec (San Cristóbal, Ecatepec Morelos)	1825	Coacalco (San Francisco Coacalco, Coacalco de Berriozábal)	1862
Huixquilucan (Huisquilucan)	1825	Isidro Fabela (Santiago Tlazala, Iturbide)	1868
Jilotzingo (Santa Ana Jilotzingo, Montealto)	1825	Zaragoza (Atizapán de Zaragoza)	1874
Naucalpan	1825		
<b>VALLE DE TOLUCA</b>	<b>33/3=30</b>		
<b>Ixtlahuaca</b>	<b>6</b>		
Ixtlahuaca	1824	San Felipe del Progreso (San Felipe del Obraje)	1825
Jiquipilco (Xiquipilco)	1822	Morelos (San Bartolomé Morelos)	1874
Jocotitlán (Xocotitlán)	1823	San José del Rincón	2001
<b>Toluca</b>	<b>7/1=6</b>		
Toluca	1812	Zinacantepec	1825
Almoleya de Juárez	1820	Tlalcalcalpan <sup>7</sup> (San Fco. Tlalcalcalpa)	1870/1889
Metepec	1821	Villa Victoria (Merced de las Llaves, Las Llaves)	1868
Temoaya	1820		
<b>Lerma<sup>8</sup></b>	<b>7/2=5</b>		
Lerma	1821	San Mateo Atenco	1871
Ocoyoacac (San Martín Ocoyucan, San Martín Ocoyoacac)	1825	Tultepec	1874/1879
Oztolotepec (San Bartolomé Otzolotepec)	1820	Xonacatlán (San Fco. Xonacatlán)	1870
Atarasquillo	1872/1877		
<b>Tenango del Valle</b>	<b>13</b>		
Tenango del Valle (H. Villa de Tenango)	1824	Texcaliacac (Texcalyacac)	1866
Calimaya	1824	Atizapán (Atizapán Santa Cruz)	1870
Jocuicingo (Xoquizingo)	1825	Chapultepec	1869
Tianguistenco (Tianguistengo)	1820	Mexicaltzingo (Mexicalzingo, Mexicalcingo)	1869
Capulhuac	1827	Rayón (Rayón Santa María)	1874
Almoleya del Río	1847	Xalatlaco (Jalatlaco)	1872
San Antonio la Isla	1847		

Cuadro 2 (continuación)

<b>ESTADO / REGIÓN / Distrito / Unidad municipal</b>	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición</i> <sup>2</sup>	<i>Unidad municipal</i>	<i>Fundación/Desaparición/ Reaparición</i>
<b>SUROESTE</b>	<b>32/7/1=26</b>		
<b>Tenancingo</b>	<b>8</b>		
Tenancingo	1825	Villa Guerrero (Tecualoya)	1825
Coatepec Harinas	1825	Ocuilán (Ocuila)	1870
Ixtapan de la Sal	1822	Tonatico	1870
Malinalco	1824	Zumpahuacán	1875
<b>Sultepec</b>	<b>6/1/1=6</b>		
Sultepec	1811	Zacualpan	1824
Almoloya de Alquisiras	1820/1835/1870	Tlatlaya	1849
Amatepec	1825	Texcaltitlán	1861
<b>Temascaltepec<sup>9</sup></b>	<b>10/6=4</b>		
Temascaltepec	1824	San Miguel Ixtapan	1825/1831
Acatitlán	1825/1831	Tejupilco (Texupilco)	1825
Cuentla	1825/1831	Tequesquiapan (Tequesquiapan)	1875/1893
San Andrés Ocotepec	1825/1831	San Simón de Guerrero (Guerrero)	1881
San Lucas del Maíz	1825/1831	Luvianos	2001
<b>Valle de Bravo</b>	<b>8</b>		
Valle de Bravo (Villa del Valle, San Francisco del Valle de Temascaltepec)	1825	Villa de Allende (San José Malcatepec, San José de Allende)	1825
Amanalco (San Gerónimo)	1825	Ixtapan del Oro	1869
Amanalco, Amanalco de Becerra)			
Donato Guerra (Asunción Malcatepec)	1825	Santo Tomás	1869
Otzoloapan (San Martín Ozoloapan)	1825	Zacazonapan	1879
<b>NOROESTE</b>	<b>11</b>		
<b>El Oro</b>	<b>4</b>		
El Oro (Mineral del Oro, El Oro de Hidalgo)	1851	Temascalcingo	1825
Atlacomulco	1823	Acambay	1827
<b>Jilotepec</b>	<b>7</b>		
Jilotepec (Xilotepec)	1824	Timilpan	1857
Aculco	1825	Polotitlán	1869
Chapa de Mota	1825	Soyaniquilpan (Soyaniquilpan de Juárez, San Francisco Soyaniquilpan)	1869
Villa del Carbón	1825		

Fuentes y notas:

<sup>1</sup> Este cuadro no considera lo sucedido en los tres períodos centralistas de 1835-1843, 1843-1846 y 1853-1855 ni, por tanto, los jugados de paz (unidades municipales propias de estos periodos).

<sup>2</sup> Las fuentes principales de este cuadro son un texto de Salinas (2003) y las memorias gubernamentales del Estado de México anteriores a la Revolución mexicana. El texto de Salinas (2003: 15-19) propone fechas de erección para los 124 municipios existentes cuando lo escribió; es decir, todos los actuales, excepto Tonanitla, del

distrito de Zumpango, que se erigió, precisamente, en 2003. En comparación con éste, otro texto de Salinas (1996: 298-303) tiene la ventaja de incorporar casi todas las unidades municipales que desaparecieron definitivamente (sólo faltaría Atarasquillo), pero tiene los inconvenientes de que las fechas no son precisas (en algunos casos, incluso, erróneas) y de que faltan algunas de las que ya existían entonces (como Cuautitlán Izcalli y San Martín de las Pirámides). Cuando son compatibles las fechas de erección de las unidades municipales indicadas en diversas fuentes, se retoma la propuesta por Salinas (2003: 15-18), pero cuando hay discrepancias al respecto, se usa la propuesta de la fuente que indica la fecha más temprana. De esta manera, de las 138 unidades municipales que se fundaron entre 1811 y 2003 (después de este año no se han fundado más unidades municipales), en 95 casos la fecha de erección se retomó de Salinas; en 35 de las memorias gubernamentales; en seis, erigidas entre 1870 y 1875 (aunque desaparecidas antes de terminar el siglo XIX) y mencionadas, menos Atarasquillo, en el cuadro 8 (Cuautzingo, distrito de Chalco; Reforma, distrito de Otumba o Morelos; Atarasquillo y Tultepec, distrito de Lerma; Tlalcalcalpan, distrito de Toluca, y Tequesquipan, distrito de Tejupilco), de Pérez (1994: 155-234); en uno Teacalco, del distrito de Otumba, de Miño y Vera (1998: 241) (cuadro 8); y en la última (Tonanitla, del distrito de Zumpango, erigida en 1891 y reaparecida en 2003, según se indica en los cuadros 9 y 10), de AT (2011). De las 35 fechas de erección tomadas de las memorias gubernamentales, 31 se encuentran por primera vez en la referida a 1825 (GEM, 1826): para 25, Salinas (2003: 15-18) proporciona la fecha de 1826, pero señalando que ya existían antes (cuadro 5); en tanto que las erecciones de las otras seis (Ayotzingo, distrito de Chalco; Acatitlán, Cuentla, San Andrés Ocoatepec, San Lucas del Maíz y San Miguel Ixtapan, distrito de Tejupilco) no aparecen en el texto de Salinas de 2003, porque tales unidades municipales desaparecieron definitivamente en el siglo XIX. Esta autora incluye estas seis unidades municipales en su libro de 1996 (300), donde registra la existencia de Ayotzingo desde 1826, pero respecto a las cinco municipalidades de Tejupilco mencionadas sugiere erróneamente que se habrían erigido en 1834 y habrían desaparecido en 1849. Por su parte, registramos la erección de cuatro municipios existentes en la actualidad (Ixtapan del Oro y Santo Tomás, del distrito de Valle de Bravo, así como Soyaniquilpan y Polotitlán, de distrito de Jilotepec) en 1869 porque aparecieron por primera vez en la memoria relativa a 1869, pese a que sus erecciones fueron, según Salinas, en 1870, 1870, 1872 y 1875, respectivamente (cuadro 7). Las fechas de las 18 desapariciones fueron tomadas de tres fuentes (AT, 2011; Pérez, 1994: 155-234; Romero, 1999: 17) (cuadros 6, 8 y 9), excepto la de Almoloya de Alquisiras que se debe a una suposición nuestra. Las fechas de las cinco reapariciones se tomaron de cuatro fuentes (AT, 2011; Dorantes y Ramírez, 1999: 68-69; Pérez, 1994: 155-234; y la memoria gubernamental de 1870) (cuadros 7 y 10).

<sup>3</sup> De las 138 unidades municipales que se fundaron entre 1811 y 2001, desaparecieron 18, de las cuales 13 lo hicieron definitivamente, y cinco de manera temporal.

<sup>4</sup> Actualmente, Santa Catarina Ayotzingo y Cuautzingo tienen categoría de pueblo y forman parte del municipio de Chalco (IGECEM, 2010).

<sup>5</sup> En 1875 se fundó el municipio Magdalena Atlipac, formado con los pueblos de La Magdalena Atlipac, San Sebastián y Tecamachalco. En 1888 se le agregó el pueblo de Los Reyes, que pertenecía al municipio de Ixtapaluca. Con el decreto 60, expedido el 17 de febrero de 1899 por la legislatura estatal, se suprimió el municipio de Magdalena Atlipac y se erigió la municipalidad de La Paz, la cual se conformó con los pueblos de Magdalena Atlipac, San Sebastián Chimalpa, Tecamachalco y Los Reyes, cuya cabecera se ubicó en Los Reyes (SEGOB, 2012).

<sup>6</sup> Actualmente, Ozumbilla y San Juan Tecalco (que consideramos la misma localidad que San Juan Bautista Tecalco) tienen la categoría de pueblos: el primero forma parte del municipio de Tecámac y el segundo de Temascalapa (IGECEM, 2010).

<sup>7</sup> San Francisco Tlalcalcalpan es hoy un pueblo de Almoloya de Juárez (IGECEM, 2010).

<sup>8</sup> Actualmente, San Mateo Atarasquillo, Santa María Atarasquillo y San Pedro Tultepec son pueblos del municipio de Lerma (IGECEM, 2010). En 1902, el último pertenecía a San Mateo Atenco.

<sup>9</sup> Actualmente, Acatitlán, San Diego Cuentla, San Andrés Ocoatepec, San Lucas del Maíz y San Miguel Ixtapan tienen la categoría de pueblo. El primero forma parte del municipio de Texcaltitlán, distrito de Tultepec, en tanto que los otros cuatro pertenecen a dos municipios del distrito de Temascaltepec: el segundo, a San Simón de Guerrero y los tres últimos, a Tejupilco. Por su parte, San Martín Tesquesquipan es hoy una rancharía de Temascaltepec (IGECEM, 2010).

Cuadro 3  
EVOLUCIÓN NUMÉRICA<sup>1</sup>

<i>Fecha</i>	<i>Unidades municipales</i>	
	Cuadros 5-10	Estimaciones propias
1825 <sup>2</sup>	76	79
1827 <sup>3</sup>	76	81
1831 (1834, 1835) <sup>4</sup>	75	76
1837 <sup>5</sup>	---	<10
1852 <sup>6</sup>	81	81
1853 <sup>7</sup>	---	82
1854 <sup>8</sup>	4	4
1867 <sup>9</sup>	---	88
1870 <sup>10</sup>	103 (81+22)	109
1875-1876 <sup>11</sup>	123	124
1879 <sup>12</sup>	123 (84+39)	123
1899-1910 <sup>13</sup>	116	116
2010 <sup>14</sup>	125	125

Fuentes y notas:

<sup>1</sup> Las cifras que aparecen en la columna de “estimaciones propias” se calcularon de acuerdo con los criterios y las fuentes señalados en el cuadro 2. Cuando hay dos cifras entre paréntesis, la primera se refiere a la municipalidad y la segunda, al municipio (en la etapa en que conviven municipalidades y municipios, el municipio era una demarcación independiente de la municipalidad, pero de menor jerarquía que ésta). Antes de 1867, las cifras sólo se refieren a municipalidades y, desde 1917, sólo a municipios, si bien se debe tener en cuenta que, a partir de la Constitución de 1917, la naturaleza del municipio cambió notablemente, pues desapareció la distinción entre municipalidad y municipio, en tanto que la nueva demarcación llamada municipio se hizo más autónoma de lo que habían sido la municipalidad y el municipio previos, al dejar de depender de autoridades (prefecto, subprefecto o jefe político) designadas por el Gobernador de la entidad. Como en todos los otros cuadros no se consideran los juzgados de paz.

<sup>2</sup> A las 76 unidades municipales mencionadas en GEM (1826), relativas a 1825 (cuadro 5), se les agregó las de Tepetlaoxtoc (1820), distrito de Texcoco; Tultepec (1821), distrito de Cuautitlán (no confundir con el Tultepec del distrito de Lerma), y Almoloya de Alquisiras (1820), distrito de Sultepec (Salinas, 2003: 15-18). Las dos primeras, que se han mantenido sin interrupciones hasta el presente, exceptuando, lógicamente, las de los periodos centralistas, aparecen por primera vez en la memoria gubernamental de 1831, pero Almoloya de Alquisiras no lo hace hasta la memoria de 1870. Respecto a esta unidad municipal, en un intento por compatibilizar su erección en 1820 con su ausencia en todas las memorias gubernamentales hasta 1870, suponemos que existió hasta el inicio del primer periodo conservador (1835), que desapareció entonces (junto con la mayoría de las municipalidades) y que no reapareció hasta después de 1870; es decir, en los primeros años del periodo en que surgieron más unidades municipales en el Estado de México. Por tanto, lo que distinguiría a Almoloya de Alquisiras de todas las otras municipalidades creadas en 1811-1825 es que no aparece en las memorias ni del Primer Federalismo (1824-1835) ni del Segundo Federalismo (ubicado entre los periodos centralistas). De las 79 unidades municipales existentes en 1825, sólo desaparecieron definitivamente seis: Ayotzingo (1898), distrito de Chalco, y los cinco municipios del distrito de Temascaltepec, sobre los que más adelante se indica que no aparecen en la memoria gubernamental de 1831.

<sup>3</sup> Las unidades municipales de la memoria gubernamental de 1827 (GEM, 1827) son las mismas que las de la memoria anterior. En la columna de estimaciones propias, a las 79 anteriores se agregan Capulhuac, distrito de Tenango del

Valle, y Acambay, en el actual distrito de El Oro, ya que pese a haber sido fundadas en 1827 (Salinas, 2003: 15-18) aparecen hasta la memoria gubernamental de 1831. Ambas han permanecido sin interrupción hasta hoy.

<sup>4</sup> En comparación con la de 1827, en la memoria gubernamental de 1831 (GEM, 1831) desaparecieron cinco unidades municipales del actual distrito de Temascaltepec: Acatitlán, Cuentla, San Andrés Ocotepec, San Lucas del Maíz y San Miguel Ixtapan (Romero, 1999: 17). Con base en la información de las memorias gubernamentales, consideramos que estas cinco municipalidades existieron entre 1825 y 1831, a diferencia de la pretensión de que existieran entre 1834 y 1849 (Salinas, 1996: 300). En esta memoria de 1831, como se indicó, aparecen por primera vez en este tipo de informes, las cuatro municipalidades siguientes: Tepetlaotoc, Tultepec, Acambay y Capulhuac. La columna de estimaciones propias tiene una sola diferencia con esta memoria: la inclusión de Almoloya de Alquisiras. Salinas (1996: 300) sugiere que tres unidades municipales del distrito de Otumba (Teacalco, Reforma y Nopaltepec) se habrían erigido en 1834 y se habrían mantenido como tales hasta el final de la década de 1840, pero hemos desestimado tal información al privilegiar, como se verá más adelante, las fechas de erección proporcionadas por Pérez (1994) para Reforma (1874) y por la propia Salinas, en otro texto más reciente (2003: 17) para Nopaltepec (1871), si bien ella misma anota que esta unidad municipal ya existía antes. Respecto a Teacalco, se tomó como fecha de erección (1873) la primera mención que hemos encontrado de ella (Miño y Vera, 1998: 241).

<sup>5</sup> Suponemos que el número máximo de unidades municipales al inicio del primer periodo centralista fue de 9, debido, en principio, a la suposición de que las únicas unidades municipales que habrían tenido alguna posibilidad de mantenerse como tales serían las 15 cabeceras de partido. Sin embargo, a este número le restamos tanto el de las cuatro cabeceras de partido del distrito de Temascaltepec, pues sabemos (Salinas, 2001: 183) que todas ellas recobraron su ayuntamiento entre 1845 y 1846 (señal inequívoca de que lo habían perdido en los primeros años de gobierno centralista) como el de los dos partidos del distrito de Cuautitlán, pues se sabe que en tal distrito no hubo ninguna municipalidad en 1837-1840 (Salinas, 2001: 166). En realidad, es muy probable que la cifra de municipalidades en el Primer Centralismo fuera similar a la que hubo en el Tercer Centralismo, cuando, como se indica más adelante, sólo quedaron cuatro. Sin embargo, sabemos que no fueron idénticas, pues en el distrito de Temascaltepec o Sultepec no quedó ninguna en el Primer Centralismo, mientras que se mantuvo Sultepec en el Tercer Centralismo. Esto se debe a que, mientras en el Tercer Centralismo el criterio fue claro y se aplicó uniformemente (sólo quedaron como municipalidades las unidades municipales que contenían cabeceras de distritos), no sucedió lo propio en la primera etapa centralista, cuando en algunos distritos, como los mencionados de Cuautitlán y Temascaltepec (lo mismo sucedió en los distritos de Tulancingo y Taxco) no se mantuvo ninguna municipalidad, mientras que en el distrito de Chilapa sólo se conservaba una municipalidad, pese a tener dos partidos, y en el distrito de Mexitlán se mantuvieron como municipalidades las que contenían a las cuatro cabeceras de partido (Salinas, 2001: 165-167).

<sup>6</sup> A las 75 municipalidades de la memoria de 1831, la de 1852 añade seis: Temamatla (1843), distrito de Chalco; Chimalhuacán (1840), distrito de Texcoco; Almoloya del Río (1847) y San Antonio la Isla (1847), distrito de Tenango del Valle; Tlataya (1849), distrito de Sultepec, y El Oro (1851), del actual distrito homónimo (cuadro 6). Estas seis unidades municipales subsisten hasta la fecha. Nuestras estimaciones coinciden totalmente con los datos de la memoria de 1852, al suponer que Almoloya de Alquisiras no era unidad municipal en esta fecha.

<sup>7</sup> En 1853, se creó, según Salinas (2003: 15), Coyotepec, distrito de Cuautitlán. Aunque esta nueva unidad municipal no aparece sino hasta las memorias posteriores al Tercer Centralismo, ni está contemplada en la lista de municipalidades y juzgados de paz elaborada en esta etapa (Noriega, 1980), consideramos que en los periodos federales ha permanecido hasta hoy.

<sup>8</sup> Las únicas cuatro municipalidades en 1854 (como, se supone, que sucedió en la segunda etapa centralista en general) eran las cabeceras de los distritos, que en el caso del actual territorio del Estado de México eran Texcoco, Tlalnepantla, Toluca y Sultepec (Noriega, 1980). Las otras 77 unidades municipales mencionadas en este informe para el actual Estado de México son juzgados de paz. Por tanto, en él aparecen las mismas unidades municipales que en la memoria gubernamental de 1852.

<sup>9</sup> En 1867, que precede al inicio del periodo de mayor dinamismo en la erección de unidades municipales, a las 82 unidades municipales mencionadas en relación con 1853 se le agregaron las seis que, según Salinas (2003: 15-18), surgieron entre 1857 y 1866: Jaltenco (1863), distrito de Zumpango; Melchor Ocampo (1864), distrito de

Cuautitlán; Coacalco (1862), distrito de Tlalnepantla; Texcaliacac (1866), distrito de Tenango del Valle; Texcaltitlán (1861), distrito de Sultepec, y Timilpan (1857), distrito de Jilotepec (cuadro 7). Las seis aparecen en la memoria de 1870 y existen actualmente, pero Melchor Ocampo no fue unidad municipal entre 1899 y 1917 (cuadro 2).

<sup>10</sup> A las 88 unidades municipales mencionadas en relación con 1867, en la memoria gubernamental de 1870 se añaden las 15 mencionadas en el cuadro 7: Almoloya de Alquisiras, que, según, nuestra opinión, habría reaparecido después de desaparecer en Primer Centralismo, y 14 unidades erigidas en 1868 y 1869. Las fechas de erección fueron tomadas de Salinas (2003: 15-18), salvo en los cuatro casos indicados en el cuadro 2, en que la fecha de erección de 1869 se debe a que es en la memoria gubernamental de tal año cuando se tiene noticia de ellas por primera vez. En la estimación propia, a estas 103 unidades municipales se agregaron seis (Apaxco, distrito de Zumpango; Tlalcalilcalpan, distrito de Toluca; Xonacatlán, distrito de Lerma; Atizapán Santa Cruz, distrito de Tenango del Valle; Ocuilan y Tonicato, distrito de Tenancingo), ya que a pesar de haber sido fundadas en 1870, aparecen hasta la memoria gubernamental de 1871 (cuadro 7).

<sup>11</sup> Estimamos que en 1875 y 1876 se alcanzaron 124 unidades municipales. En relación con nuestra estimación de 109 para 1870, se añaden, por tanto, 15 (en este número se incluye Atarasquillo, no así San Martín de las Pirámides, por nacer y desaparecer en este mismo lapso de 1870 a 1875, independientemente de su reaparición en 1917). Dicho de otra manera, con respecto a las 103 mencionadas en la memoria gubernamental de 1870 se añadieron 21; o también: a las 123 contenidas en la memoria gubernamental de 1879 —todas ellas fundadas antes de 1876— (cuadro 8) se añade Atarasquillo —no mencionada en ninguna memoria gubernamental—, surgida en 1872 y que no habría desaparecido hasta 1877 (y, por tanto, fuera del lapso ahora reseñado). Entre las 124 unidades estimadas para 1875-1876 no se encuentra San Martín de las Pirámides, pues fue fundada en 1873 pero desapareció en 1875 (cuadro 8).

<sup>12</sup> Pese a que el número de 123 unidades municipales en nuestra estimación para 1879 es el mismo que el proporcionado por la memoria gubernamental de ese año (cuadro 8), contiene dos cambios, pues nuestra estimación incluye Zacazonapan, distrito de Valle de Bravo —que a pesar de haber sido fundada en 1879 no aparece en las memorias gubernamentales hasta 1886— y excluye la municipalidad Tultepec, desaparecida también en 1879. Además, nuestra estimación considera la desaparición, en 1877, de Atarasquillo.

<sup>13</sup> En comparación con las 123 unidades municipales de 1879, las 116 que mencionan las memorias gubernamentales de entre 1899 y 1910 (nuestra estimación para 1910-1916 sería la misma) implican que hay siete menos, debido a que desaparecieron ocho y se fundó una nueva: San Simón de Guerrero (1881), del distrito de Temascaltepec (Salinas, 2003: 15-18). Las ocho desaparecidas fueron: Ayotzingo (1898) y Cuautzingo (1898), del distrito de Chalco; Reforma (1899) y Teacalco (1899), del distrito de Otumba; Apaxco (1899), del distrito de Zumpango; Melchor Ocampo (1899), del distrito de Cuautitlán; Tlalcalilcalpan (1889), del distrito de Toluca, y Tequesquipan (1893), del distrito de Temascaltepec (Pérez: 1994: 224, 225, 233, 234). Por su parte, Tonanitla, del distrito de Zumpango, se erigió en 1891 y desapareció en 1899 (AT, 2011); en tanto que Magdalena Atlilpac, del distrito de Texcoco, cambió su nombre por el de La Paz en 1899.

<sup>14</sup> Los 125 municipios de 2010 (sin cambios, en realidad, desde 2003 hasta 2012) incluyen, además de los 116 mencionados respecto a 1910-1916, nueve nuevos: cinco surgieron por primera vez después de esta fecha (AT, 2011; Pérez, 1994: 316-317; Salinas, 2003: 15-18) y los otros cuatro reaparecieron tras haber desaparecido tiempo atrás (AT, 2011; Dorantes y Ramírez, 1999: 68-69; Pérez, 1994: 224-225, 233-234). Como se observa, el primero de estos cambios ocurrió en 1917. Las cinco nuevas unidades municipales, fundadas entre 1963 y 2001, fueron: Valle de Chalco Solidaridad (1994), del distrito de Chalco; Nezahualcóyotl (1963), del distrito de Texcoco; Cuautitlán Izcalli (1973), del distrito de Cuautitlán; Luvianos (2001), del distrito de Temascaltepec, y San José del Rincón (2001), del distrito de El Oro. Las cuatro unidades municipales, que desaparecieron entre 1875 y 1899, y que reaparecieron entre 1917 y 2003, son: San Martín de las Pirámides (1917), del distrito de Otumba; Apaxco (1923) y Tonanitla (2003), del distrito de Zumpango, y Melchor Ocampo (1917), del distrito de Cuautitlán. Como es lógico, el primero y el cuarto de estos municipios aparecen en la memoria gubernamental de 1918 (cuadro 10).

Cuadro 4  
PERIODOS

<i>Etapas</i>	<i>Inicio periodo</i>	<i>Erigidas</i>	<i>Desaparecidas</i>	<i>Reaparecidas</i>	<i>Fin periodo</i>
1811-2010 <sup>1</sup>		138	18	5	125
1811-1825 <sup>2</sup>		79	---	---	79
1826-1835 <sup>3</sup>	79	2	5	---	76
1836-1846 <sup>4</sup>	<10	2	>65	>9	---
1847-1853 <sup>5</sup>	77	5	---	---	82
1854-1855 <sup>6</sup>		---	78	---	4
1856-1867 <sup>7</sup>	4	6	---	78	88
1868-1876 <sup>8</sup>	88	36	1	1	124
1877-1911 <sup>9</sup>	124	3	11	---	116
1912-1929 <sup>10</sup>	116	---	0	3	119
1930-2010 <sup>11</sup>	119	5	0	1	125

Fuente: cuadros 2 y 3.

Notas:

<sup>1</sup> Estos totales no incluyen las cifras de los tres periodos centralistas, salvo la desaparición de Almoloya de Alquisiras, ocurrida en el Primer Centralismo. En los periodos que aparecen abajo se les adjudica el año completo en que terminan, bajo la presunción de que los cambios que pudieran culminar en los meses que corresponden al siguiente periodo se derivarían de lo sucedido en el anterior.

<sup>2</sup> Las 79 erecciones incluyen las de Tepetlaoxtoc (1820), distrito de Texcoco; Tultepec (1821), distrito de Cuautitlán (no confundir con el Tultepec del distrito de Lerma), y Almoloya de Alquisiras (1820), distrito de Sultepec.

<sup>3</sup> Las dos erecciones, ambas en 1827, son las de Capulhuac y Acambay.

<sup>4</sup> Las dos erecciones durante los dos primeros periodos centralistas (1835-1843 y 1843-1846) fueron Temamatla (1843) y Chimalhuacán (1840). Entre las desaparecidas se encuentra Almoloya de Alquisiras, la única de este periodo que se considera individualizadamente en el cálculo total. Como reaparecidas sólo se contemplaron las nueve unidades municipales que Salinas (2001: 183-184) documenta que recobraron su ayuntamiento en 1845-1846: cinco del distrito de Sultepec (Sultepec, Zacualpan, Temascaltepec, Otzoloapan y Tejupilco) y cuatro del partido de Tenango del Valle (Ocoyoacac, Tianguistengo, Capulhuac y Calimaya). No obstante, no hay duda de que al final del Segundo Centralismo o al inicio del Segundo Federalismo habrían reaparecido todas las municipalidades desaparecidas en el Primer Centralismo. La misma fuente señalada (Salinas, 2001: 183-184) también menciona la aprobación de dos ayuntamientos en 1845-1846 para dos territorios que no los tenían antes del Primer Centralismo —Almoloya del Río y San Antonio la Isla—, así como la no autorización de otro —Tlacotepec, pueblo del actual municipio de Toluca— que estaba en las mismas circunstancias.

<sup>5</sup> La cifra de inicio de este periodo de 1847-1853 (Segundo Federalismo) se calculó al sumar las 76 de 1835 a las dos erecciones de 1836-1846 y restarle la desaparición de Almoloya de Alquisiras. Las cinco erecciones ocurridas en 1847-1853 son: Almoloya del Río (1847), San Antonio la Isla (1847), Tlatlaya (1849), El Oro (1851) y Coyotepec (1853).

<sup>6</sup> En el Tercer Centralismo sólo se mantuvieron como municipalidades las cuatro cabeceras distritales: Texcoco, Tlalnepantla, Toluca y Sultepec.

<sup>7</sup> Las seis erigidas son Jaltenco (1863), distrito de Zumpango; Melchor Ocampo (1864), distrito de Cuautitlán; Coacalco (1862), distrito de Tlalnepantla; Texcaliacac (1866), distrito de Tenango del Valle; Texcaltitlán (1861), distrito de Sultepec, y Timilpan (1857), distrito de Jilotepec (cuadro 7).



<sup>8</sup> Las erecciones incluyen las de Atarasquillo (1872) y San Martín de las Pirámides (1873). La desaparición corresponde a San Martín de las Pirámides (1875) y la reaparición, a Almoloya de Alquisiras (1870).

<sup>9</sup> Las tres erecciones son: Zacazonapan (1879), San Simón de Guerrero (1881) y Tonanitla (1891). Las 11 desapariciones incluyen las de Melchor Ocampo (1899), distrito de Cuautitlán; Apaxco (1899) y Tonanitla (1899), distrito de Zumpango; Atarasquillo (1877) y Tultepec (1879), distrito de Lerma (1899).

<sup>10</sup> Las tres reapariciones son de unidades municipales desaparecidas en 1868-1876 y 1877-1916: San Martín de las Pirámides (1917), Apaxco (1923) y Melchor Ocampo (1917).

<sup>11</sup> Las cinco nuevas unidades municipales, fundadas entre 1963 y 2001, fueron: Valle de Chalco Solidaridad, del distrito de Chalco; Nezahualcóyotl, del distrito de Texcoco; Cuautitlán Izcalli, del distrito de Cuautitlán; Luvianos, del distrito de Temascaltepec, y San José del Rincón, del distrito de El Oro. La reaparecida es Tonanitla (2003), creada y eliminada en el Porfiriato (cuadro 3).

Cuadro 5  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 1825

<i>Prefectura (4)</i>	<i>Partido (15)</i>	<i>Pueblos donde hay ayuntamiento (76)</i>
México (34)	Chalco (8)	Chalco (1824), Amecameca (1825), Ayotzingo (1825), Ixtapaluca (1820), Juchitepec (1820), Ozumba (1825), Tenango del Aire (1820) y Tlalmanalco (1820)
	Texcoco (6)	Texcoco (1820), Acolman (1825), Atenco (1820), Chiautla (1824), Chicoloapan (1822) y Papalotla (1825)
	Teotihuacan (6)	Teotihuacan (1820), Axapusco (1825), Ecatepec (1825), Otumba (1821), Tecámac (1820) y Temascalapa (1825)
	Zumpango (4)	Zumpango (1820), Hueyoxtla (1822), Nextlalpan (1820) y Tequixquiac (1820)
	Cuautitlán (4)	Cuautitlán (1824), Huehuetoca (1825), Teoloyucan (1825) y Tepotzotlán (1814)
	Tlalnepantla (6)	Tlalnepantla (1825), Huixquilucan (1825), Jilotzingo (1825), Naucalpan (1825), Nicolás Romero (1820) y Tultitlán (1820)
Toluca (24)	Ixtlahuaca (7)	Ixtlahuaca (1824), Atlacomulco (1823), Jiquipilco (1822), Jocotitlán (1823), San Felipe del Progreso (1825), Temascalcingo (1825) y Temoaya (1820)
	Toluca (9)	Toluca (1812), Almoloya de Juárez (1820), Amanalco (1825), Donato Guerra (1825), Lerma (1821), Metepec (1821), Otzolotepec (1820), Villa de Allende (1825) y Zinacantepec (1825)
	Tenango del Valle (4)	Tenango del Valle (1824), Calimaya (1824), Ocoyoacac (1825) y Santiago Tianguistengo (1820)
	Tenancingo (4)	Tenancingo (1825), Joquicingo (1825), Malinalco (1824) y Villa Guerrero (1825)
Taxco (14)	Sultepec (2)	Sultepec (1811) y Amatepec (1825)
	Zacualpan (3)	Zacualpan (1824), Coatepec Harinas (1825) e Ixtapan de la Sal (1822)
	Temascaltepec (3)	Temascaltepec (1824), Otzoloapan (1825) y Valle de Bravo (1825)
	Tejupilco (6)	Tejupilco (1825), Acatitlán (1825), Cuentla (1825), San Andrés Ocoatepec (1825), San Miguel Ixtapan (1825) y San Lucas del Maíz (1825)
Tula (4)	Jilotepec (4)	Jilotepec (1824), Aculco (1825), Chapa de Mota (1825) y Villa del Carbón (1825)

Fuente: GEM (1826).

Nota: Se mantienen las denominaciones de prefectura y pueblos donde hay ayuntamiento que aparecen en la fuente de este cuadro, que, en realidad informa sobre 1825. Entre paréntesis, se indica la fecha de fundación, que en 45 casos es tomada de Salinas (2003: 15-18). En 25 unidades municipales (con fecha en cursivas) esta autora indica que el año de fundación fue 1826, aunque indica que ya existían antes. Por nuestra parte, los consideramos fundados en 1825, porque ya aparecen en esta memoria, que se refiere a esta fecha. En los siguientes seis casos la fecha de erección se consideró que era 1825 por la misma razón: la primera noticia que se tiene de ella es su mención en la fuente de este cuadro: Ayotzingo, distrito de Chalco; así como Acatitlán, Cuentla, San Andrés Ocoatepec, San Lucas del Maíz y San Miguel Ixtapan, distrito de Tejupilco. En este cuadro, como en los cinco siguientes, se tomó como cabecera de prefectura o distrito y de partido al primero de los pueblos con ayuntamiento o municipalidad que aparece en el listado correspondiente de las memorias del Gobierno del Estado de México de que se trate. Asimismo, en este cuadro, como en los cinco siguientes, los números de uno, dos o tres dígitos que entre paréntesis suceden a los nombres de las prefecturas, distritos, partidos y, en su caso, unidades municipales indican el número total de unidades de tales tipos de demarcación.

Cuadro 6  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 1852

<i>Distrito (5)</i>	<i>Partido (14)</i>	<i>Municipalidad (81)</i>
Este de México (23)	Chalco (9)	Chalco, Amecameca, Ayotzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla (1843), Tenango del Aire y Tlalmanalco
	Texcoco (8)	Texcoco, Acolman, Atenco, Chiautla, Chicoloapan, Chimalhuacán (1840), Papalotla y Tepetlaoxtoc (1820)
	Teotihuacan (6)	Teotihuacan, Axapusco, Ecatepec, Otumba, Tecámac y Temascalapa
Oeste de México (15)	Zumpango (4)	Zumpango, Hueyapoxtla, Nextlalpan y Tequixquiac
	Cuautilán (6)	Cuautilán, Huehuetoca, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tultepec (1821) y Tultitlán
	Tlalnepantla (5)	Tlalnepantla, Huixquilucan, Jilotzingo, Naucalpan y Nicolás Romero
Toluca (29)	Ixtlahuaca (8)	Ixtlahuaca, Atlacomulco, Jiquipilco, Jocotitlán, El Oro (1851), San Felipe del Progreso, Temascalcingo y Temoaya
	Toluca (10)	Toluca, Almoloya de Juárez, Amanalco, Donato Guerra, Lerma, Metepec, Oztolotepec, Valle de Bravo, Villa de Allende y Zinacantepec
	Tenango del Valle (8)	Tenango del Valle, Almoloya del Río (1847), Calimaya, Capulhuac (1827), Joquicingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla (1847) y Santiago Tianguistengo
	Tenancingo (3)	Tenancingo, Malinalco y Villa Guerrero
Sultepec (9)	Sultepec (3)	Sultepec, Amatepec y Tlatlaya (1849)
	Zacualpan (3)	Zacualpan, Coatepec Harinas e Ixtapan de la Sal
	Temascaltepec (3)	Temascaltepec, Oztoloapan y Tejupilco
Tula (5)	Jilotepec (5)	Jilotepec, Acambay (1827), Aculco, Chapa de Mota y Villa del Carbón

Fuente: GEM (1852).

Nota: Esta memoria incluye 10 unidades municipales no contempladas en la referida a 1825. Dos (Tepetlaoxtoc, partido de Texcoco, y Tultepec, partido de Cuautilán) habrían nacido al inicio de la década de 1820, pero no aparecen hasta la memoria de 1831 en este tipo de documentos, por lo que no se contemplan en el cuadro 5. Las otras ocho unidades municipales fueron creadas después de 1825 (Salinas, 2003:15-18): dos surgieron en 1827 (Capulhuac, partido de Tenango Valle, y Acambay, partido de Jilotepec), otros dos en el Primer Centralismo (Temamatla, partido de Chalco, y Chimalhuacán, partido de Texcoco), y los cuatro restantes en el Segundo Federalismo (Almoloya del Río y San Antonio la Isla, del partido de Tenango del Valle; Tlatlaya, del partido de Sultepec, y El Oro, del partido de Ixtlahuaca. Por otro lado, en relación con los 76 pueblos con ayuntamiento que incluye la memoria gubernamental referida a 1825, en esta memoria de 1852, no se contemplan cinco unidades municipales pertenecientes al partido de Tejupilco y que todavía se mencionan en la memoria gubernamental de 1827, pero que ya no aparecen en GEM (1831): Acatitlán, Cuentla, San Miguel Ixtapan, San Andrés Ocoatepec y San Lucas del Maíz (Romero, 1999: 17) (cuadros 2 y 3). A su vez, dicho partido dejó de serlo para formar parte del de Temascaltepec.

Cuadro 7  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 1870

<i>Distrito (16) (103)</i>	<i>Municipalidad (81)</i>	<i>Municipio (22)</i>
Chalco (13)	Chalco, Amecameca, Ayotzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba y Tlalmanalco (7)	Ayapango (1868), Cocotitlán (1868), Ecatzingo (1868), Temamatla, Tenango del Aire y Tepetlaxpa (1869) (6)
Texcoco (10)	Texcoco, Acolman, Atenco, Chiautla, Chimalhuacán y Tepetlaoxtoc (6)	Chicoloapan, Chiconcuac (1868), Papalotla y Tezoyuca (1869) (4)
Otumba (5)	Otumba, Axapusco, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacan (5)	
Zumpango (5)	Zumpango, Hueyoxtlá y Tequisquiác (3)	Jaltenco (1863) y Nextlalpan (2)
Cuautitlán (8)	Cuautitlán, Huehuetoca, Tepotzotlán, Tultepec y Tultitlán (5)	Coyotepec (1853), Melchor Ocampo (1864) y Teoloyucan (3)
Tlalnepantla (7)	Tlalnepantla, Ecatepec, Isidro Fabela (1868), Jilotzingo, Naucalpan y Nicolás Romero (6)	Coacalco (1862) (1)
Ixtlahuaca (8)	Ixtlahuaca, Atlacomulco, Jiquipilco, Jocotitlán, El Oro, San Felipe del Progreso, Temascalcingo y Temoaya (8)	
Toluca (5)	Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Villa Victoria (1868) y Zinacantepec (5)	
Lerma (4)	Lerma, Huixquilucan, Ocoyoacac y Oztolotepec (4)	
Tenango del Valle (10)	Tenango del Valle, Almoloya del Río, Calimaya, Capulhuac, San Antonio la Isla y Santiago Tianguistenco (6)	Chapultepec (1869), Joquicingo, Mexicalcingo (1869) y Texcaliacac (1866) (4)
Tenancingo (3)	Tenancingo, Malinalco y Tecualoya (3)	
Sultepec (5)	Sultepec, Almoloya de Alquisiras (1870), Amatepec, Texcaltitlán (1861) y Tlatlaya (5)	
Temascaltepec (3)	Temascaltepec, Oztoloapan y Tejupilco (3)	
Zacualpan (3)	Zacualpan, Coatepec Harinas y Ixtapan de la Sal (3)	
Valle de Bravo (6)	Valle de Bravo, Amanalco, Donato Guerra y Villa de Allende (4)	Ixtapan del Oro (1869) y Santo Tomás (1869) (2)
Jilotepec (8)	Jilotepec, Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Polotitlán (1869), Soyaniquilpan (1869), Timilpan (1857) y Villa del Carbón (8)	

Fuente: GEM (1870).

Nota: En relación con el cuadro 6 correspondiente a 1852, éste ya no contiene partidos, puesto que desaparecieron desde 1861, pero se agrega un nuevo tipo de demarcación, el municipio. Además, en este cuadro referido a 1870 aparecen 22 unidades municipales que no se encuentran en el de 1852. Detrás de estas unidades municipales nuevas se indica, entre paréntesis, el año de fundación, excepto en el caso de Almoloya de Alquisiras, que, como se señaló, consideramos fundado, de acuerdo con Salinas (2003: 15), en 1820, pese a que en las memorias gubernamentales no aparece (para nosotros sería reaparición, por lo que la fecha aparece con cursivas) sino hasta ésta con datos de 1870. Las fechas de erección de las 21 unidades municipales que cuentan con este dato

fueron tomadas de dos fuentes: de Salinas (2003: 15-18) se tomaron 17, en tanto que las cuatro restantes (Ixtapan del Oro y Santo Tomás, del distrito de Valle de Bravo; y Soyaniquilpan y Polotitlán, del distrito de Jilotepec) tienen la fecha a la que se refiere la memoria gubernamental en que aparecen por primera vez, 1869, pues ésta es anterior a la fecha de erección propuesta por Salinas en el texto mencionado: 1870, 1870, 1872 y 1875, respectivamente. A continuación se mencionan las 21 unidades municipales nuevas, ordenadas de acuerdo con los periodos establecidos por nosotros. En 1848-1853, se erige Coyotepec, del distrito de Cuautitlán. En 1856-1867, se erigieron seis: Jaltenco, del distrito de Zumpango; Melchor Ocampo, del distrito de Cuautitlán; Coacalco, del distrito de Tlalnepantla; Texcaliacac, del distrito de Tenango del Valle; Texcaltitlán, del distrito de Sultepec; y Timilpan, del distrito de Jilotepec. En 1868 y 1869, se habrían erigido los 14 restantes: Ayapango, Cocotitlán, Ecatingo y Tepetlixpa, del distrito de Chalco; Chiconcuac y Tezoyuca, del distrito de Texcoco; Isidro Fabela, del distrito de Tlalnepantla; Villa Victoria, del distrito de Toluca; Chapultepec y Mexicalcingo, del distrito de Tenango del Valle; Ixtapan del Oro y Santo Tomás, del distrito de Valle de Bravo; Soyaniquilpan y Polotitlán, del distrito de Jilotepec.

Cuadro 8  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 1879

<i>Distrito (15) (123)</i>	<i>Municipalidad (84)</i>	<i>Municipio (39)</i>
Chalco (15)	Chalco, Amecameca, Ayotzingo, Cuautzingo (1875), Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba y Tlalmanalco (8)	Atlautla (1874), Ayapango, Cocotitlán, Ecatzingo, Temamatla, Tenango del Aire y Tepetlixpa (7)
Texcoco (12)	Texcoco, Acolman, Atenco, Chiautla, Chimalhuacán, Teotihuacan y Tepetlaoxtoc (7)	Chicoloapan, Chiconcuac, La Paz (1875), Papalotla y Tezoyuca (5)
Morelos (7)	Otumba, Axapusco, Tecámac y Temascalapa (4)	Nopaltepec (1871), Reforma (1874) y Teacalco (1873) (3)
Zumpango (6)	Zumpango, Hueyoxtla y Tequisquiác (3)	Apaxco (1870), Jaltenco y Nextlalpan (3)
Cuautitlán (8)	Cuautitlán, Huehuetoca, Melchor Ocampo, Tepotzotlán y Tultitlán (5)	Coyotepec, Teoloyucan y Tultepec (3)
Tlalnepantla (9)	Tlalnepantla, Ecatepec, Huixquilucan, Jilotzingo, Naucalpan y Nicolás Romero (6)	Coacalco, Isidro Fabela y Zaragoza (1874) (3)
Ixtlahuaca (7)	Ixtlahuaca, Atlacomulco, Jiquipilco, Jocotitlán, El Oro, San Felipe del Progreso y Temascalcingo (7)	
Toluca (6)	Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Villa Victoria y Zinacantepec (5)	Tlalcalcalpan (1870) (1)
Lerma (7)	Lerma, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco (1871), Temoaya y Xonacatlán (1870) (6)	Tultepec (1874) (1)
Tenango del Valle (13)	Tenango del Valle, Almoloya del Río, Calimaya, Capulhuac, Rayón (1874), San Antonio la Isla y Santiago Tianguistenco (7)	Atizapán (1870), Chapultepec, Jalatlaco (1872), Joquicingo, Mexicalcingo y Texcaliacac (6)
Tenancingo (8)	Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Ocuilán (1870), Villa Guerrero y Zumpahuacán (1875) (7)	Tonatico (1870) (1)
Sultepec (4)	Sultepec, Almoloya de Alquisiras, Texcaltitlán y Zacualpan (4)	
Tejupilco (5)	Tejupilco, Amatepec, Temascaltepec y Tlatlaya (4)	Tequesquipan (1875) (1)
Valle de Bravo (7)	Valle de Bravo, Amanalco, Donato Guerra, Ozoalozapan y Villa de Allende (5)	Ixtapan del Oro y Santo Tomás (2)
Jilotepec (9)	Jilotepec, Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Morelos (1874) y Villa del Carbón (6)	Polotitlán, Soyaniquilpan y Timilpan (3)

Fuente: GEM (1879).

Nota: Las 123 unidades municipales indicadas en el presente cuadro resultan de la suma de las 103 mencionadas en el cuadro de 1870 y de 20 nuevas, que en realidad fueron erigidas entre 1870 y 1875, como indican las fechas correspondientes tomadas, en 14 casos, de Salinas (2003: 15-18); en cinco, de Pérez (1994) (Cuautzingo, Reforma, Tultepec, Tlalcalcalpan, y Tequesquipan); y en una, de Miño y Vera (1998) (Teacalco) (cuadro 2). Las 20 unidades nuevas, entre las que se encuentran las seis mencionadas en la columna de estimaciones propias relativa a 1870 del cuadro 3, son las siguientes: Atlautla y Cuautzingo, del distrito de Chalco; Magdalena Atlcicpac, del distrito de Texcoco; Nopaltepec, Reforma y Teacalco, del distrito de Morelos (Otumba); Apaxco, del dis-

trito de Zumpango; Zaragoza, del distrito de Tlalnepantla; Tlacilalcalpa, del distrito de Toluca; Xonacatlán, San Mateo Atenco y Tultepec del distrito de Lerma; Atizapán, Rayón y Jalatlaco, del distrito de Tenango del Valle; Ocuilan, Tonicato y Zumpahuacán, del distrito de Tenancingo; Tequesquipan, del distrito de Tejupilco; Morelos, del distrito de Jilotepec. Por último, conviene señalar algunos hechos sucedidos entre 1870 y 1879 de los que, lógicamente, no dan cuenta las memorias gubernamentales de tales años. Nos referimos tanto a la erección de dos unidades municipales, San Martín de las Pirámides (1873), del distrito de Otumba, y Atarasquillo (1872), del distrito de Lerma, como a su desaparición. La primera desapareció temporalmente en 1875, pues reapareció en 1917. La segunda se perdió definitivamente en 1877 (Pérez, 1994: 163, 171, 205, 234).

Cuadro 9  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 1900

<i>Distrito (15) (116)</i>	<i>Municipalidad (86)</i>	<i>Municipio (30)</i>
Chalco (13)	Chalco, Amecameca, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba y Tlalmanalco (6)	Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Ecatzingo, Temamatla, Tenango del Aire y Tepetlixpa (7)
Texcoco (12)	Texcoco, Acolman, Atenco, Chiautla, Chicoloapan, Chimalhuacán, La Paz, Teotihuacan y Tepetlaoxtoc (9)	Chiconcuac, Papalotla y Tezoyuca (3)
Otumba (5)	Otumba, Axapusco, Tecámac y Temascalapa (4)	Nopaltepec (1)
Zumpango (5)	Zumpango, Hueyopxtla, Nextlalpan y Tequisquiác (4)	Jaltenco (1)
Cuautitlán (7)	Cuautitlán, Huehuetoca, Tepotztlán, Tultepec, Tultitlán (5)	Coyotepec y Teoloyucan (2)
Tlalnepantla (9)	Tlalnepantla, Ecatepec, Huixquilucan, Jilotzingo, Naucalpan y Nicolás Romero (6)	Coacalco, Isidro Fabela y Zaragoza (3)
Ixtlahuaca (7)	Ixtlahuaca, Atlacomulco, El Oro, Jiquipilco, Jocotitlán, San Felipe del Progreso y Temascalcingo (7)	
Toluca (6)	Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Temoaya, Villa Victoria y Zinacantepec (6)	
Lerma (5)	Lerma, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco y Xonacatlán (5)	
Tenango del Valle (13)	Tenango del Valle, Almoloya del Río, Calimaya, Capulhuac, Joquicingo, Rayón, San Antonio la Isla y Santiago Tianguistenco (8)	Atizapán, Chapultepec, Jalatlaco, Mexicalcingo y Texcalyacac (5)
Tenancingo (8)	Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Ocuilán, Villa Guerrero y Zumpahuacán (7)	Tonatico (1)
Sultepec (6)	Sultepec, Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Texcaltitlán, Tlatlaya y Zacualpan (6)	
Temascaltepec (3)	Temascaltepec y Tejupilco (2)	San Simón de Guerrero (1881) (1)
Valle de Bravo (8)	Valle de Bravo, Amanalco, Donato Guerra, Santo Tomás y Villa de Allende (5)	Ixtapan del Oro, Oztoloapan y Zacazonapan (1879) (3)
Jilotepec (9)	Jilotepec, Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Morelos y Villa del Carbón (6)	Polotitlán, Soyaniquilpan y Timilpan (3)

Fuente: GEM (1901).

Nota: Este cuadro contiene 116 unidades municipales. En comparación con las 123 del de 1879, hay siete menos, debido a que desaparecieron nueve y se fundaron dos nuevas: San Simón de Guerrero, del distrito de Temascaltepec, y Zacazonapan, del distrito de Valle de Bravo (Salinas, 2003: 15-18). Las nueve desaparecidas fueron: Ayotzingo (1898) y Cuautzingo (1898), del distrito de Chalco; Reforma (1899) y Teacalco (1899), del distrito de Otumba; Apaxco (1899), del distrito de Zumpango; Melchor Ocampo (1899), del distrito de Cuautitlán; Tlalcalcalpan (1889), del distrito de Toluca; Tultepec (1879), del distrito de Lerma; y Tequesquiapan (1893), del distrito de Temascaltepec (Pérez: 1994: 224, 225, 233, 234). Por su parte, Tonanitla, del distrito de Zumpango, no aparece en ninguno de los dos cuadros, pues se erigió en 1891 y desapareció en 1899 (AT, 2011); en tanto que Magdalena Atlcicpac, del distrito de Texcoco, cambió su nombre por el de La Paz en 1899.



Cuadro 10  
DIVISIÓN TERRITORIAL EN 2010

<i>Distrito (16)</i>	<i>Municipios (125)</i>
Chalco	Chalco, Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad (1994) (14)
Texcoco	Texcoco, Acolman, Atenco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, La Paz, Nezahualcóyotl (1963), Papalotla, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc y Tezoyuca (13)
Otumba	Otumba, Axapusco, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides (1917), Tecámac y Temascalapa (6)
Zumpango	Zumpango, Apaxco (1923), Hueyopxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiác y Tonanitla (2003) (7)
Cuautitlán	Cuautitlán, Coyotepec, Cuautitlán Izcalli (1973), Huehuetoca, Melchor Ocampo (1917), Teoloyucan, Tepotzotlán, Tultepec y Tultitlán (9)
Tlalnepantla	Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan y Nicolás Romero (9)
Ixtlahuaca	Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, San Felipe del Progreso y San José del Rincón (2001) (6)
Toluca	Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Temoaya, Villa Victoria y Zinacantepec (6)
Lerma	Lerma, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Mateo Atenco y Xonacatlán (5)
Tenango del Valle	Tenango del Valle, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Joquicingo, Mexicalzingo, Rayón, San Antonio la Isla, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco (13)
Tenancingo	Tenancingo, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Ocuilán, Tonalico, Villa Guerrero y Zumpahuacán (8)
Sultepec	Sultepec, Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Texcaltitlán, Tlatlaya y Zacualpan (6)
Temascaltepec	Temascaltepec, Luvianos (2001), San Simón de Guerrero y Tejupilco (4)
Valle de Bravo	Valle de Bravo, Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztololoapan, Santo Tomás, Villa de Allende y Zacazonapan (8)
El Oro	El Oro, Acambay, Atlacomulco y Temascalcingo (4)
Jilotepec	Jilotepec, Aculco, Chapa de Mota, Polotitlán, Soyaniquilpan, Timilpan y Villa del Carbón (7)

Fuente: LEM LII (1995b).

Nota: Para hacer más fácil la comparación con el pasado, sólo se consideraron los 16 distritos que había antes de que, en 1999, surgieran Nezahualcóyotl y Ecatepec de Morelos. Por tanto, los municipios que actualmente tienen estos distritos se incorporaron, respectivamente, a los de Texcoco y Tlalnepantla, de donde se segregaron los dos nuevos. Por otro lado, los 125 municipios incluidos en este cuadro (sin cambios desde 2003 hasta 2012) incluyen, además de los 116 mencionados en 1900, nueve nuevos: cinco surgieron por primera vez después de 1900 (Salinas, 2003: 15-18; Pérez, 1994: 316, 317; AT, 2011) y los otros cuatro reaparecieron tras haber

desaparecido tiempo atrás, por lo que para distinguirlas, sus fechas de reaparición aparecen en cursivas (*AT, 2011; Dorantes y Ramírez, 1999: 68-69; Pérez, 1994: 224-225, 233-234*). Las cinco nuevas unidades municipales, fundadas entre 1963 y 2001, fueron: Valle de Chalco Solidaridad, del distrito de Chalco; Nezahualcóyotl, del distrito de Texcoco; Cuautlán Izcalli, del distrito de Cuautlán; Luvianos, del distrito de Temascaltepec; y San José del Rincón, del distrito de Ixtlahuaca. De las cuatro unidades municipales, que desaparecieron entre 1875 y 1899, tres reaparecieron en el periodo de la Revolución (*San Martín de las Pirámides, del distrito de Otumba, Apaxco, del distrito de Zumpango, y Melchor Ocampo, del distrito de Cuautlán*) y la cuarta, en el de la Posrevolución, *Tonanitla, del distrito de Zumpango (reaparecida en 2003, después de erigirse en 1891 y desaparecer en 1899, como se indica en el cuadro anterior)*. Como es lógico, *San Martín de las Pirámides y Melchor Ocampo* aparecen en la memoria gubernamental de 1918 (cuadro 2).

Cuadro 11  
LISTAS DE UNIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES<sup>1</sup>

<i>Año de la lista</i>	<i>Demarcación</i>	<i>Fuente</i>
1824	D y P	Romero (1977)
1824	D y P	CCEM (1824)
1824	D y P	Macedo (1999)
1825	D y P	Macedo (1999)
<b>1825</b>	<b>D, P y Ma</b>	<b>GEM (1826)</b>
1827	D, P y Ma	GEM (1827)
1827	D y P	Macedo (1999)
1827	D, P y Ma	Miño y Vera (1998)
1831	D, P y Ma	GEM (1831)
1831	D, P y Ma	Miño y Vera (1998)
1833	D	Macedo (1999)
1834	D, P y Ma	Miño y Vera (1998)
1835	D, P y Ma	Salinas (2001)
1837	D	Anda (1998)
1837	D	Macedo (1999)
1837	D y P	Moreno (1992)
1846	D	Macedo (1999)
1849	D, P y Ma	GEM (1849)
1849	D	Anda (1998)
1850	D y P	GEM (1850)
<b>1852</b>	<b>D, P y Ma</b>	<b>GEM (1852)</b>
1854	D y P	GEM (1980)
1855	D y P	Anda (1998)
1855	D y P	Macedo (1999)
1855	D y P	CG (1855)
1858	D y P	Miño y Vera (1998)
1861	D	Macedo (1999)
1861	D	CCEM (1861)
1868	D	Moreno (1992)
1869	D, Ma y Mu	GEM (1870)
1870	D y Ma	Macedo (1999)
<b>1870</b>	<b>D, Ma y Mu</b>	<b>GEM (1870)</b>
1870	D	Moreno (1992)
1870	D	CCEM (1870)
1870	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1871	D, Ma y Mu	GEM (1871)
1871	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1872	D, Ma y Mu	GEM (1872)

Cuadro 11 (continuación)

<i>Año de la lista</i>	<i>Demarcación</i>	<i>Fuente</i>
1872	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1873	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1873	D	Moreno (1992)
1877	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1878	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	GEM (1878)
1878	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
<b>1879</b>	<b>D, Ma y Mu</b>	<b>GEM (1879)</b>
1879	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1885	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1886	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	GEM (1887)
1886	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1889	D, Ma y Mu	Miño y Vera (1998)
1893	D, Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1898	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1898	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	GEM (1898)
1899	D, Ma y Mu	GEM (1900)
<b>1900</b>	<b>D, Ma y Mu</b>	<b>GEM (1900)</b>
1901	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	GEM (1902a)
1901	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	GEM (1902b)
1902	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1903	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1904	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1905	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1906	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1907	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1910	D, Ma y Mu	GEM (1911)
1910	D y Ma y Mu (sin distinguir Ma de Mu)	Miño y Vera (1998)
1917	D	Macedo (1999)
1917	D	Moreno (1992)
1917	D	CCEM (1917)
1918	D y Mu	GEM (1918)
1950	D y Mu	Moreno (1992)
2010	D y Mu	LEM LII (1995b)

Nota:

<sup>1</sup> Listas de distritos (D), partidos (P), municipalidades (Ma) y municipios (Mu). Aparecen en negritas los datos de las fuentes básicas de los cuadros 5-10.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc (1998), *Estado de México. Raíces, federalismo y futuro*, México, Instituto Mexiquense de Cultura, 439 pp.
- AT (Ayuntamiento de Tonanitla) (2011), [http://tonanitla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=156](http://tonanitla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=156), consultado el 20 de junio.
- Baranda, Marta y Lía García Verástegui (1987), *Estado de México, una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Gobierno del Estado de México, 390 pp.
- Camacho Pichardo, Gloria (en prensa), “Relaciones de poder en el proyecto de desecación de las lagunas del Alto Lerma en el Estado de México (1857-1872)”, en Francisco Lizcano Fernández (coord.), *Hacia una historia del poder en México*, Toluca/México, Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México.
- CCEM (Congreso Constituyente del Estado de México) (1824), Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, en Reynaldo Robles Martínez (comp.), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 23-38.
- (1861), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 102-135.
- (1870), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez. *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 137-166.
- (1917), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 167-340.
- CEM (Congreso del Estado de México) (1827), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 14 de febrero, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) *Las*

*constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 39-81.

- (1852a), Se Faculta al Gobierno para la División del Territorio del Estado, Bajo Ciertas Reglas, decreto núm. 81, 15 de octubre, tomo v, págs. 119-120, en Mario A. Téllez G., “Anexo: Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005” (DVD), Mario A. Téllez G. (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, LV Legislatura del Estado de México / Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa / Instituto de Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.
- (1852b), Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Sub-prefectos, decreto núm. 83, 15 de octubre, tomo v, págs. 122-136, en Mario A. Téllez G., “Anexo: Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005” (DVD), Mario A. Téllez G. (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, LV Legislatura del Estado de México / Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa / Instituto de Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.
- (1852c), Atribuciones de los Alcaldes y Municipales, decreto núm. 86, 15 de octubre, tomo V, págs. 137-140, en Mario A. Téllez G., “Anexo: Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005” (DVD), Mario A. Téllez G. (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, LV Legislatura del Estado de México / Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa / Instituto de Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.
- (1868), Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado”, decreto núm. 26, 21 de abril, tomo VI, págs. 177-194, en Mario A. Téllez G., “Anexo: Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005” (DVD), Mario A. Téllez G. (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, LV Legislatura del Estado de México / Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa / Instituto de Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.
- CG (Consejo de Gobierno) (1855), *Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado*, en Reynaldo Robles Martínez, *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 83-100.
- CGM (Congreso General de México) (1836), *Leyes Constitucionales*, 30 de diciembre, en [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/leyes-constitucionales-de-1836-0/html/be052d0a-1d3f-443f-bdce-ee181f9f1d3a\\_1.html#I\\_1\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/leyes-constitucionales-de-1836-0/html/be052d0a-1d3f-443f-bdce-ee181f9f1d3a_1.html#I_1_), consultada en junio de 2011.

- Coespo (Consejo Estatal de Población) (2011), *Numeralia*, Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de México, <http://qacontent.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/municipios-a-l/index.htm>, consultada en febrero de 2011.
- Dorantes, Óscar e Ignacio Ramírez (1999), *Apaxco. Monografía municipal*, Toluca, Gobierno del Estado de México-Instituto Mexiquense de Cultura, 91 pp.
- Franco Maass, Sergio (coord.) (1992), *Atlas del Estado de México*, Toluca, Gobierno del Estado de México / Universidad Autónoma del Estado de México, 85 pp.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (1826), *Memoria en que el Gobierno del Estado libre de México da cuenta de los ramos de su administración al Congreso del mismo Estado, a consecuencia de su decreto de 16 de diciembre de 1825*. Toluca, Imprenta a cargo de Rivera, s.f.
- (1827), *Memoria de los ramos que son a cargo del Gobierno del Estado libre de México, leída al primer Congreso Constitucional en sesión del día 6 de marzo de 1827. Impresa de orden del mismo Congreso*, Texcoco, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo.
- (1831), *Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al Congreso Constitucional de todos los ramos que han sido a su cargo*, Toluca, Imprenta del Gobierno, dirigida por el ciudadano Juan Matute y González, s. f.
- (1849), *Memoria de las Secretarías de Relaciones y Guerra, Justicia, Negocios eclesiásticos e Instrucción pública del Gobierno del Estado de México, leída a la honorable legislatura en las sesiones de los días 1 y 2 de mayo de 1849 por el secretario de esos ramos C. Lic. Pascual González Fuentes*, Toluca, Imprenta de Juan Quijano, s.f.
- (1850), *Memoria que el Secretario de Hacienda leyó al Honorable Congreso del Estado de México el día 13 de mayo de 1850*, Toluca, Tipografía de Juan Quijano, s.f.
- (1852), *Memoria de la Secretaría de Relaciones y Guerra del Gobierno del Estado de México leída por el secretario del ramo Lic. Isidro A. Montiel, en los días 29, 30 y 31 de marzo de 1852*, Toluca, Tipografía de Juan Quijano, s.f.
- (1870), *Memoria de todos los ramos de la administración del Estado de México en el año de 1869, presentada a su honorable Legislatura por el C. Jesús Fuentes y Muñoz Secretario General del Gobierno en cumplimiento del precepto constitucional contenido en el art. 95 de la Constitución del Estado*, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, s.f.
- (1871), *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el C. Gobernador constitucional del mismo, Mariano Riva Palacio, en cumplimiento de la fracción 4a del art. 71 de la Constitución del Estado; leída en las sesiones de los días 3, 6 y 7 de marzo de 1871 por*

el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Srío. General del Gobierno, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez. s.f.

- (1872), *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el gobernador interino Lic. Antonio Zimbrón, en cumplimiento de la fracción IV del art. 71 de la Constitución, leída en la sesión del día 18 de marzo de 1872, por el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Srío. General del Gobierno*, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, s.f.
- (1878), *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el C. Gobernador Constitucional General Juan N. Mirafuentes correspondiente al primer año de su administración*, Toluca, Imprenta del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, 88 pp.
- (1879), *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el C. Gobernador Constitucional Juan N. Mirafuentes, correspondiente al segundo año de su administración*, Toluca, Imprenta del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, 162 pp.
- (1887), *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el Gobernador interino C. Lic. José Zubieta, correspondiente al período corrido del 16 de marzo de 1886 en que tomo posesión del gobierno, a igual mes de 1887, en cumplimiento de la fracción V, art. 71 de la Constitución del Estado*, Toluca, Imprenta del Instituto y de Pedro Martínez, s. f.
- (1898), *Concentración de los datos estadísticos del Estado de México*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios, 135 pp.
- (1900), *Concentración de los datos estadísticos del Estado de México en el año de 1899*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios. 196 pp.
- (1901), *Concentración de los datos estadísticos del Estado de México en el año de 1900*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios, 213 pp.
- (1902a), *Concentración de los datos estadísticos del Estado de México en el año de 1901*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios, 170 pp.
- (1902b), *Memoria que el ciudadano general José Vicente Villada presenta a la honorable Legislatura del Estado de México acerca de sus actos como gobernador constitucional durante el cuatrienio 1897-1901*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios, s. f.
- (1911), *Concentración de los datos estadísticos del Estado de México, en el año de 1910*, Toluca, Talleres de la Escuela de Artes y Oficios para Varones, 332 pp.
- (1918) *Ley de ingresos de presupuesto general de egresos que deberá regir durante el período corrido de 1° de enero a 30 de junio de 1918*. Toluca, Talleres Gráficos de la Escuela de Artes y Oficios para Varones, s. f.



- (1980), *Estadística del departamento de México, formada por la comisión nombrada por el ministerio de Fomento, y presidida por el sr. D. Joaquín Noriega; de septiembre de 1853 en que comenzó sus trabajos, a febrero de 1854 en que los concluyó*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, edición facsimilar de la de 1854, s. f.
- IGCEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México) (2010), *Nomenclátor de localidades del Estado de México*. 2012, <http://igecem.edomex.gob.mx/descargasgeograficas.html>, Toluca, consultado en marzo de 2012.
- LEM XXVI (XXVI Legislatura del Estado de México) (1917), Ley Orgánica Electoral, 17 de noviembre, en Enrique Mendoza Velázquez (2004), *La Lid democrática. Reforma electoral. 1917-2003*, Toluca, Secretaría General del Estado de México / Instituto de Estudios Legislativos / El Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, Anexo D.
- LEM XXXI (XXXI Legislatura del Estado de México) (1927), Reformas a Artículos de la Constitución Política del Estado de México, decreto número 2, 8 de octubre.
- LEM XXXVI (XXXVI Legislatura del Estado de México) (1945), Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política del Estado de México, decreto número 98, 5 de septiembre.
- LEM XXXIX (XXXIX Legislatura del Estado de México) (1957), Ley Orgánica Municipal del Estado de México, decreto número 139, 29 de mayo.
- LEM XLIV (XLIV Legislatura del Estado de México) (1971), Se Deroga y Reforman Disposiciones contenidas en la Constitución Política de del Estado de México, decreto número 127, 28 de diciembre.
- LEM LI (LI Legislatura del Estado de México) (1993), Ley Orgánica Municipal del Estado de México, decreto número 164, 2 de marzo.
- LEM LII (LII Legislatura del Estado de México) (1995a), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 2008, pp. 342-481.
- (1995b), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de México, *Gaceta del Gobierno*, tomo CLX, núm. 29, Toluca, 8 de septiembre. Se consultaron los textos reformados de 1999 y 2012.
- Lizcano Fernández, Francisco (en prensa), “Introducción. El inicio de un rompecabezas”, en Francisco Lizcano Fernández (coord.), *Hacia una historia del poder en México*,

Toluca/México, Universidad Autónoma del Estado de México / Universidad Nacional Autónoma de México.

- Lizcano Fernández, Francisco, Fernando Díaz Ortega, Ángela León Garduño y Cintya Janet Meza Esquivel (2011), “Demarcaciones y unidades político-territoriales del Estado de México entre 1825 y 2010”, en Francisco Lizcano Fernández y Rogerio Ramírez Gil (coords.), *Memorias del tercer encuentro internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México / Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia / Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, pp. 151-209. Disco Compacto. ISBN 978-607-422-252-4.
- Lizcano Fernández, Francisco y Fernando Díaz Ortega (2012), “Los pueblos de indios novohispanos en la actualidad”, en Francisco Lizcano Fernández y Gloria Camacho Pichardo (coords.), *Memoria del cuarto encuentro internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina*, Toluca, UAEM / Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana / Representación en México de la Fundación Konrad Adenauer, pp. 235-310. Disco Compacto. ISBN 978-607-422-361-3.
- Lizcano Fernández, Francisco, Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil (en prensa), “Elecciones y régimen político”, en Francisco Lizcano Fernández (coord.), *El poder público del Estado de México. Historia del Poder Legislativo del Estado de México en el siglo XX*, Toluca, Gobierno del Estado de México / Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal / Instituto de Administración Pública del Estado de México / LVII Legislatura del Estado de México / Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura del Estado de México.
- Macedo Jaimes, Graciela (1999), *La organización política y territorial del Estado de México*, México, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, 201 pp.
- Mendoza Velázquez, Enrique, *La lid democrática. Reforma electoral. 1917-2003*, Toluca, Secretaría General del Estado de México / Instituto de Estudios Legislativos / El Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, 2004, 224 pp.
- Miño Grijalva, Manuel y Marta Vera Bolaños (1998), *Estadísticas para la historia de la población del Estado de México, 1826-1910*, México, El Colegio Mexiquense-Consejo Estatal de Población, 721 pp.
- Moreno Espinosa, Roberto *et al.* (1992), *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, 356 pp.

- Noriega, Joaquín (1980), *Estadística del departamento de México formada por la comisión nombrada por el Ministerio de Fomento presidida por el Sr. D. Joaquín Noriega; de septiembre de 1853 en que comenzó sus trabajos, a febrero de 1854 en que los concluyó*, México, Gobierno del Estado de México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, edición facsimilar de la de 1854, 726 pp.
- Pérez Alvirde, Moisés (1994), *Erecciones municipales, villas, ciudades, anexiones y segregaciones territoriales del Estado de México*, Toluca, LII Legislatura del Estado de México, 390 pp.
- Robles Martínez, Reynaldo (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas. 1824-2008*, México, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, 509 pp.
- Romero Quiroz, Javier (1977), *División territorial y heráldica del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, 103 pp.
- (1999), *Estado de México, municipios, ciudades, villas*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 178 pp.
- RPGID (Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos) (1837), 20 de marzo, en Manuel Dublán y José María Lozano (comps.) (1876), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, disposición núm. 1839, Tomo III, pp. 323-338.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 315 pp.
- (2001), *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1826*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 261 pp.
- (2003), *El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado de México. Visión general* (documentos de investigación, núm. 74), Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 23 pp.
- Santa Anna, Antonio López de (1853), *Decreto del Gobierno. Se designan los lugares en que debe haber Ayuntamiento*, 20 de mayo, en Manuel Dublán y José María Lozano (comps.) (1877), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, disposición núm. 3858, tomo VI, p. 407.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2012), “Enciclopedia de los municipios de México”, [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia), Toluca, consultado el 4 de marzo de 2012.

- Tanck de Estrada, Dorothy (2005), *Atlas ilustrado de los pueblos de indios. Nueva España, 1800*, México, El Colegio de México / El Colegio Mexiquense / Fomento Cultural Banamex / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 268 pp.
- Téllez González, Mario A. (2006), “Compilación de decretos del Estado de México, 1824-2005” (Anexo en DVD), en Téllez González, Mario (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, Toluca, Poder Legislativo del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.



# ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, 1824-2010

ROGERIO RAMÍREZ GIL Y FERNANDO DÍAZ ORTEGA

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende demostrar, desde diversas fuentes jurídicas, constituidas principalmente por las constituciones estatales y la normatividad electoral, que el sistema electoral relacionado con los ayuntamientos pasó de ser una especie de cedazo durante el siglo XIX, para que los integrantes de estas autoridades se convirtieran en grupos de élite u oligárquicos locales aunados y controlados por otras figuras jurídicas como los prefectos y los jefes políticos que ejercían discrecionalmente atribuciones de control y decisión sobre los mismos ayuntamientos, a una manifestación democrática en el siglo XX, donde se amplió la participación electoral ciudadana. Lo anterior se funda en el hecho de que, si bien desde el surgimiento de nuestra entidad hubo elecciones para designar a las autoridades municipales, éstas no eran elegidas directamente por todos los habitantes de los municipios, sino indirectamente a través de electores, elegidos a su vez sólo por un pequeño sector de población que podía votar en virtud de las exclusiones, principalmente socioeconómicas y de género que existían y descalificaban al grueso de los habitantes de las municipalidades o municipios, tanto para votar como para ser votados. En este sentido, durante el periodo de estudio (1824-2010), se aprecia lo siguiente: durante el siglo XIX, las restricciones para votar y ser votados en las elecciones municipales eran socioeconómicas y de género; a mediados del siglo XIX, se eliminaron las restricciones socioeconómicas para votar, pero no para los candidatos a cargos municipales; a principios del siglo XX también se quitaron los requisitos socioeconómicos para los candidatos y las elecciones comenzaron a ser directas, y a mediados del siglo XX, se suprimieron las restricciones de género creándose el voto universal en elecciones directas.

## EL CONTROL MUNICIPAL: PREFECTOS, SUBPREFECTOS Y JEFES POLÍTICOS

Desde la creación del Estado de México, tanto el prefecto como el subprefecto y después el jefe político tuvieron gran influencia política y poder de decisión sobre los municipios. De acuerdo con ordenamientos como la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, expedida en 1824, “En cada una de estas secciones<sup>1</sup> habrá un prefecto llamado de distrito, que ejercerá las facultades gubernativas y económicas que se designan en esta ley” (CEM, 1824: art. 37). Esta figura jurídica fue reconocida en la Constitución estatal de 1827: “En cada cabecera de distrito habrá un funcionario con el título de prefecto, á cuyo cargo estará el gobierno político” (CEM, 1827: art. 153); texto que fue recogido casi en los mismos términos en el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, de 1855 (CG, 1855: art. 40). El prefecto fue sustituido por el jefe político a partir de la constitución estatal de 1861, “En cada distrito habrá un funcionario con el título de gefe [sic] político, á cuyo cargo inmediato estará la administración pública” (CEM, 1861a: art. 101).

Las facultades de estos prefectos estaban contenidas en 21 fracciones del artículo 39 de la Ley orgánica de 1824, más los artículos del 40 al 47.

Los prefectos realizaban los trámites para reconocer el derecho a formar municipio, turnaban al Congreso estatal las solicitudes de los pueblos que se querían unir políticamente para formar un municipio. La unión de varios pueblos derivaba del deseo de cumplir con los requisitos para formar un municipio, los cuales consistían no sólo en el número de habitantes, sino en acreditar los recursos económicos suficientes para mantener su gobierno interno y demostrar la aceptación tanto del pueblo que sería la cabecera municipal como de los barrios, haciendas, pueblos o ranchos que estarían sujetos (Salinas, 1996: 57).

Tenían funciones administrativas, políticas, de vigilancia, económicas, etc., desde cuidar la tranquilidad pública y el cumplimiento de las leyes, hasta imponer multas por algunas infracciones, o “dar parte al gobierno de los abusos que note

<sup>1</sup> La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado dividía al territorio estatal en ocho distritos: Acapulco, que comprendía tres partidos; Cuernavaca, que tenía dos partidos; Huejutla, también dos; México, 13 partidos; Tasco, cuatro; Toluca, seis; Tula, siete, y Tulancingo, que abarcaba cinco partidos (CEM, 1824: art. 36).

en la administración, y de las rentas públicas” (CCEM, 1824: art. 42), e inspeccionar bagajes, alojamiento y subsistencia de las tropas (CCEM, 1824: art. 45).

En relación con los ayuntamientos, este funcionario debía formar el censo y la estadística del territorio (CCEM, 1824, art. 39, frac. VIII); “suspender con causa justificada á alguno ó algunos de los miembros de los ayuntamientos de su distrito, dando cuenta inmediatamente al gobernador, con el espediente respectivo” (CCEM, 1824, art. 39, frac. X), y decidía, según el Decreto 36, del 9 de febrero de 1825, dónde deberían situarse los ayuntamientos cuando tenían que reunirse varios pueblos de un mismo partido para completar los cuatro mil habitantes exigidos para que los hubiere. A su juicio estaba la conveniencia de que algunos pueblos se agregaran o no a los ayuntamientos más cercanos y también, una vez electos los ayuntamientos, debía proceder a su establecimiento y “hacer que los ayuntamientos del distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes, que no se escedan de sus facultades ni se distraigan de su instituto” (CCEM, 1824: art. 39). En el decreto 13, del 30 de octubre de 1846, se le agregó la función de recibir y decidir sobre las solicitudes para establecer ayuntamientos en las poblaciones que reunían los cuatro mil habitantes:

El prefecto respectivo, oyendo en su caso al subprefecto del partido, examinará [sic] si la solicitud está arreglada a las prevenciones anteriores [que reunieran cuatro mil habitantes, que tuvieran solvencia económica, que explicaran las distancias entre los pueblos limítrofes y la cabecera, y que todos pertenecieran a un mismo curato o partido], y estándolo, siempre que se cuente con casas consistoriales y para el fondo municipal, lo menos con ochocientos pesos anuales, establecerá el ayuntamiento, y en caso contrario la elevará al gobierno con su informe (GEM, 1846, art. 2).

A pesar de que la figura jurídica de los prefectos había aparecido en las primeras legislaciones desde 1824, es en la Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, decreto número 83 del 15 de octubre de 1852, donde se explica que estos funcionarios eran nombrados por el gobernador, quien podía “suspenderlos o removerlos a su arbitrio” (LEM II, 1852: art. 10) y aunque el mismo ordenamiento señalaba que sus funciones eran de “simple comisión” (LEM II, 1852: art. 11), el prefecto era el “órgano común de comunicación entre el



gobierno y autoridades subalternas” (LEM II, 1852: art. 4), y todas las autoridades políticas y de gobierno del distrito estaban bajo su subordinación, “y las demás bajo su vigilancia” (LEM II, 1852: art. 5), y podía “revocar todas las decisiones del subprefecto, alcaldes, ayuntamientos y municipales, informando al gobierno con justificación y sin este requisito las de los auxiliares” (LEM II, 1852: art. 18, fracc. 2), lo cual demuestra el poder discrecional que tenía en asuntos municipales. Todavía en el decreto 70 del 3 de octubre de 1855 se decía que “los prefectos, con presencia de los padrones ó noticias estadísticas que ecsisten en sus archivos designarán los lugares en que debe haber municipales...” (GEM, 1855, art. 3).

En 1861 la Constitución estatal del 15 de octubre sustituyó a los prefectos por los jefes políticos, figura jurídica que permanece implícita en la Constitución estatal de 1870 (art. 109), en la Ley Orgánica Electoral de 1871 y en las reformas electorales contenidas en los decretos 122 y 123 del 15 de octubre de 1873. A partir de 1861 dice Salinas (1996: 68) “los ayuntamientos quedaron sujetos a los jefes políticos, quienes sustituyeron a los prefectos y subprefectos”. En la Constitución estatal de 1917, los jefes políticos ya no son mencionados, desapareciendo jurídicamente.

## LAS ELECCIONES MUNICIPALES

### PERIODICIDAD

Desde 1825 hasta 1927, la elección de los ayuntamientos era cada año. La xxxi Legislatura estatal reformó el artículo 135 de la Constitución estatal de 1917, mediante el decreto 2, del 7 de octubre de 1927, para establecer que los ayuntamientos debían “durar en funciones dos años” (LEM XXXI, 1927, art. 135). Dicho periodo fue ampliado a un trienio en 1945 por la xxxvi Legislatura, a través del decreto 98, del 3 de septiembre (LEM XXXVI, 1945, art. 135), periodo confirmado después, en 1954, mediante el decreto 20, del 29 de diciembre, de la xxxix Legislatura (LEM XXXIX, 1954, art. 135). Actualmente, los ayuntamientos se renuevan cada tres años, iniciando su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias, concluyendo el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación (LEM LI, 1993: art. 16).

## INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

En 1825 el decreto 36 del Congreso Constituyente, fechado el 9 de febrero, estableció dos principios: “no podrá haber ayuntamiento sino en los pueblos que por sí ó su comarca lleguen á cuatro mil almas” (CCEM, 1825, art. 1) y “en las cabeceras de partido deberá haber ayuntamiento sea cual fuere su población” (CCEM, 1825, art. 6). Estos dos principios también fueron recogidos por la constitución estatal de 1827 (CCEM, 1827, arts. 159 y 160), el Decreto 13, del 30 de octubre de 1846 (GEM, 1846, arts. 1 y 2) y en la constitución estatal de 1861 (CCEM, 1861b, arts. 104 y 105).<sup>2</sup>

La composición de las autoridades municipales variaba de acuerdo con la cantidad de población: en 1825, por ejemplo, en las municipalidades<sup>3</sup> que por sí o su comarca no tuvieran más de “cinco mil almas, el ayuntamiento se compondrá de un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores” (CCEM, 1825: arts. 12-15). Entre “cinco y diez mil almas”, constaría de dos alcaldes, un procurador síndico y ocho regidores. En las que excedan de 10 mil personas: dos alcaldes, dos procuradores síndicos y once regidores. En la capital de estado: siete alcaldes, dos procuradores síndicos y 16 regidores (CCEM, 1825: arts. 12-15). Un estudio más exhaustivo sobre la integración de los ayuntamientos durante el siglo XIX puede ser encontrado en Salinas (1996).

En la actualidad, el criterio del número de habitantes está vigente para la integración de los ayuntamientos: cuando se trata de municipios con una población menor de 150 mil habitantes, su ayuntamiento lo forman un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores por el principio de representación proporcional. En municipios con una población entre 150 mil y 500 mil habitantes, el ayuntamiento está integrado por un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional. En municipios con más de

<sup>2</sup> De 1870 a 1917, los municipios que ya contaban con ayuntamientos se debían integrar, según la ley, por menos de cuatro mil habitantes y más de mil.

<sup>3</sup> Las municipalidades existieron en el Estado de México desde que se erige la entidad federativa en 1824 hasta la Constitución de 1917, y los municipios se erigieron en 1852, con una categoría político-administrativa menor que la de las municipalidades, pero con autoridades municipales electas. Esas autoridades se llamaban “municipales”. Durante la República Restaurada y el Porfiriato coexistieron municipalidades y municipios (Salinas, 2003: 6), así que de 1870 a 1917 tanto las municipalidades como los municipios tenían ayuntamiento.

500 mil habitantes, pero menos un millón, el ayuntamiento lo conforman un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, y un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional. Finalmente, cuando el municipio es de un millón de habitantes, los integrantes de su ayuntamiento son un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional (LEM LI, 1993: art. 16).

### TIPO DE ELECCIÓN

Respecto a su forma, hubo elecciones indirectas desde 1825 hasta 1909 y a partir de este año, han sido directas y populares. En la actualidad, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se elige según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario (LEM LI, 1993: art. 15). De manera general, los procesos electorales, tanto directos como indirectos, pueden ser divididos, en dos fases:<sup>4</sup> el empadronamiento y la jornada electoral.

En efecto, desde el decreto 34 del Congreso Constituyente del Estado Libre e Independiente de México, fechado el 9 de febrero de 1825, y hasta la aparición de la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado de México, publicada el 15 de mayo de 1909, se trató de elecciones indirectas en primer grado, con dos etapas.

### EMPADRONAMIENTO (1825-2010)

El proceso electoral de las autoridades municipales prácticamente constaba de una etapa censal previa y dos electorales. La primera se conformaba con el levantamiento del censo, la entrega de boletas y la publicación de las listas de las personas que tenían derecho a votar, y las otras dos etapas estaban integradas por las elecciones: en la primera se elegía a los electores primarios en cada una

<sup>4</sup> Los procesos electorales se suelen dividir en tres fases: la preparación de la elección, la jornada electoral y el escrutinio y cómputo, sin embargo, consideramos que la etapa de escrutinio y cómputo puede estar inmersa dentro de la segunda etapa.

de las secciones en que estaban divididos los municipios y generalmente al domingo siguiente,<sup>5</sup> reunidos los electores en la cabecera municipal, se elegía a los miembros del ayuntamiento según correspondiera.<sup>6</sup>

Al principio, para graduar la población, los prefectos formarían un expediente auxiliándose con los padrones de las parroquias; pero a partir de 1845, con el Reglamento para la Elección de Ayuntamientos, se estableció que en los ocho primeros días de noviembre, los ayuntamientos deberían dividir su territorio en secciones de 500 a mil habitantes, “con el fin de que los comisionados que oportunamente deben nombrarse, formen padrones de los que habiten en ellas y tengan derecho a votar” (ADM, 1845a, art. 1).<sup>7</sup> El prefecto, con base en un informe presentado por el subprefecto, también podría designar el número de electores que correspondería a cada municipalidad, siempre que no fueran más de 20 electores. Hacia 1861, la Ley Orgánica Electoral ratificó el principio de que los ayuntamientos y municipales debían comisionar a una persona “para que empadrona a los ciudadanos que tengan derecho a votar y que les expida las boletas que les hayan de servir de credencial” (CCEM, 1861a, art. 5).

En 1845 además de los comisionados para levantar los padrones de quienes podían votar, la normatividad también marcaba que se nombrara otros comisionados para presidir las juntas electorales provisionales. La división de las secciones debería remitirse a la Asamblea Departamental para que la revisara y aprobara. Los nombramientos de comisionados los harían el ayuntamiento o

<sup>5</sup> En 1825 el Decreto 36 del Congreso Constituyente señalaba que las elecciones primarias deberían ser el primer domingo de diciembre y la reunión de electores para elegir a los ayuntamientos sería el tercer domingo de diciembre. A partir de 1845 los electores fueron designados compromisarios, según el Reglamento para la elección de Ayuntamientos, contenido en el decreto número 40, del 7 de octubre de 1845 (Arreola, 1999, I: 113). En 1855, en el Decreto 70, del 3 de octubre, cambió el calendario de elecciones: las elecciones primarias debían realizarse el primer domingo de noviembre y las secundarias, el tercer domingo de noviembre para que las autoridades electas tomaran posesión el primero de diciembre de cada año. En 1870, mediante el Decreto 40 del 16 de octubre, el Congreso volvió a establecer el primer domingo de diciembre como día de elecciones primarias para elegir electores en todas las municipalidades y municipios de la entidad, y el tercer domingo de diciembre para realizar las elecciones secundarias. Al año siguiente, la Ley Orgánica Electoral del 8 de octubre de 1871 volvió a establecer que las elecciones primarias de ayuntamientos fueran el tercer domingo de noviembre y las secundarias el tercer domingo de diciembre y, desde luego, también ratificaba que los ayuntamientos se renovarían totalmente cada año.

<sup>6</sup> Durante la vigencia de las constituciones federales de 1824 y 1857, la organización y administración del gobierno municipal estuvo a cargo de los poderes estatales de cada entidad federativa (Salinas, 2003: 6).

<sup>7</sup> Los ayuntamientos de acuerdo con el Decreto 13, del 30 de octubre de 1846, estaban obligados a “recoger del párroco respectivo, todos los meses, noticia de los nacidos, casados y muertos que hubiere en el mes anterior, y remitirla oportunamente al subprefecto”, lo cual implicaba el manejo de datos censales (GEM, 1846, art. 7, f. VI).

los alcaldes y los remitirían a los prefectos respectivos para que “revisándolos puedan ejercer el derecho de exclusiva” (ADM, 1845a, art. 4).

Los comisionados encargados de levantar los padrones, deberían concluirlos el segundo domingo de noviembre y los comisionados presidentes deberían revisarlos y rectificarlos. Cuando los padrones habían quedado listos, ambos comisionados debían numerar las boletas, firmarlas y repartirlas, a más tardar, el tercer domingo de noviembre, día en que se fijarían en parajes públicos las listas (firmada por ambos comisionados) de “los individuos á quienes se haya dado boleta, para que los que tengan derecho a votar y no la hayan recibido, puedan hacer las reclamaciones que correspondan ante los dos comisionados respectivos” (ADM, 1845a, art. 9).

En los padrones se ponía el número de la sección, el de la casa o seña de ella, nombres de la calle y del ciudadano a quien se entregaba la boleta, su oficio o profesión, sus ingresos anuales, su patria, si sabía escribir y número de la boleta. En la boleta se incluía la localización de la casilla de votación, el dato de qué tantos compromisarios debían elegirse y la firmaban los comisionados.<sup>8</sup>

Ya en el siglo xx, las Leyes orgánicas electorales del Estado de México de 1909, 1917 y 1919 reiteraron entre los requisitos para votar, estar inscrito en el padrón electoral y contar con la boleta para emitir el voto, que se habían establecido desde 1825. En 1966 la Ley Electoral sustituyó la boleta para emitir el voto por la “credencial permanente de elector”, vigente a su vez hasta 1981, cuando se cambió por una “credencial de elector”. Estas dos credenciales eran expedidas por la Comisión Federal Electoral a través del Registro Nacional de Electores. Al crearse el Instituto Federal Electoral (IFE), el Registro Federal de Electores puso en circulación, en 1990, la “credencial para votar”, a la que más tarde, en 1992, se le agregó la fotografía.

Entre 1909 y 1966, la integración del padrón electoral se iniciaba un mes antes de cada elección: el ayuntamiento nombraba a una persona que supiera leer y escribir y fuera vecino de la sección que iba a empadronar. Este empadronador pedía las boletas necesarias al ayuntamiento y visitaba las casas que le correspondían para hacer la lista de electores con los siguientes datos: número de sección,

<sup>8</sup> Como las boletas servían de credencial para los votantes, la Ley Orgánica de 1861 señalaba que las que extendían los comisionados o empadronadores debían contener la fórmula: “El ciudadano N concurrirá el domingo (tantos) del corriente, a nombrar un elector en la mesa que se instalará a las nueve de la mañana en la calle de (tal ó en tal paraje)” (CCEM, 1861a, art. 7).

calle y número (u otra seña) de la casa, nombre y apellido de los ciudadanos habitantes de la misma, estado civil, profesión, edad y si sabían leer y escribir (en 1919 se agregó la columna de “voto”). Además, los empadronadores anotaban en las boletas el lugar designado por el ayuntamiento para que se instalara la mesa y que debía corresponder a la sección de donde fuese vecino el votante, pues al momento de sufragar debía decir ante todos y en voz alta su nombre para confirmar que realmente fuese vecino de la sección. Una vez llenadas las boletas de la manera indicada, el empadronador se las entregaba a los ciudadanos.

Las boletas llevaban el sello de las autoridades municipales y, a partir de 1919, también podían sellarlas los candidatos registrados o sus representantes, para lo cual estaban a su disposición 15 días antes de entregarse a los votantes. Al terminar su censo, el empadronador devolvía las boletas sobrantes; el secretario municipal las recibía y cotejaba que cuadrara el número de boletas entregadas con las que regresaba y la cantidad de personas empadronadas. Este cotejo se remitía al Colegio Electoral para tenerlo presente a la hora del cómputo.

Al principio, las boletas debían estar en manos de los electores tres días antes de las votaciones, pero a partir de 1919 se estableció que el mismo día de los sufragios la mesa podía entregarlas si alguna persona que estuviera en el padrón se presentaba diciendo que no se la habían dado. La mesa también podía reponerla a quien la hubiera extraviado o inutilizado de alguna forma.

En cuanto a las listas de votantes, el empadronador las publicaba 12 días antes, al mismo tiempo que señalaba el lugar donde se establecería la mesa respectiva y mandaba una copia al ayuntamiento. Quienes no aparecían y creían tener derecho a ello, podían exponerle su queja hasta antes de las seis de la tarde del día anterior de las elecciones (después, en 1912, el plazo se prolongó hasta las diez de la mañana del mismo día de la elección). El empadronador anotaba sus nombres en una lista y, al final, los motivos por los que no estaban incluidos, así como su opinión sobre si debían votar o no. El día de la elección, inmediatamente después de instalada la mesa, sus integrantes leían la lista de reclamantes, los escuchaban igual que al empadronador y decidían inapelablemente, por mayoría, quienes tenían derecho a votar; entonces, el presidente les expedía las boletas firmadas por él, constando en el acta de la elección.

A partir de 1966, hubo un convenio con la Federación sobre la elaboración del padrón y la lista nominal: se creó el Registro Estatal de Electores, dependiente de la Comisión Estatal Electoral. Entre sus tareas estaba mantener al corriente el

registro de los ciudadanos, debidamente clasificados; expedir la credencial permanente de elector; y formar, publicar y proporcionar, previa solicitud, a los organismos electorales y a los partidos políticos las listas de los electores. Este cambio significó un paso adelante en la institucionalización de la organización de las elecciones, pues se redujo la excesiva importancia que tenían los poderes municipales en un aspecto de suma relevancia en el proceso electoral.

El Director del Registro Estatal de Electores era designado por el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, quien aprobaba, además, el nombramiento del resto del personal de confianza hecho por el Director. La Comisión Estatal Electoral —integrada por dos autoridades del gobierno estatal, un diputado y representantes de partidos políticos— decidía los lugares para el establecimiento de oficinas, agencias o, cuando era necesario, subagencias, pudiendo encomendar a las oficinas estatales o municipales algunas funciones de empadronamiento.

En esta época no era obligatorio ir a las oficinas del Registro Estatal de Electores ni presentar documentación alguna, porque había agentes que acudían a los domicilios a levantar el censo. Sin embargo, cuando el ciudadano estaba ausente en el momento en que pasaban aquéllos, el elector debía acudir más tarde a dichas oficinas y presentar por duplicado su solicitud de inscripción acompañada de las constancias y certificaciones que acreditaban su edad, vecindad y tiempo de residencia, expedidas por las autoridades municipales. Satisfechos los requisitos, la oficina del Registro Estatal de Electores extendía al solicitante su credencial de elector.

Con el propósito de mantener actualizado el padrón, los encargados del Registro Civil que autorizaran actas de defunción, así como los jueces que dictaran resoluciones que motivaran suspensión, pérdida o rehabilitación de derechos ciudadanos o que afectaran la capacidad civil, debían comunicarlo por escrito al Registro Estatal de Electores en un plazo de 15 días. Por otra parte, las dependencias estatales y municipales también proporcionaban información demográfica y sobre la creación o supresión de municipios, así como las modificaciones de categorías políticas de los poblados y cualquier acontecimiento que repercutiera en sus trabajos. Los ciudadanos, por su parte, estaban obligados a informar de sus cambios de domicilio, a más tardar dentro de los 20 días siguientes de que se produjeran.

De acuerdo con las leyes electorales de 1975 y 1978, se hace obligatorio que el ciudadano vaya personalmente al Registro Estatal de Electores para solicitar

su credencial de elector, pues se suprimió la figura de los agentes que iban a los domicilios para recabar los datos correspondientes. En caso de que a algún ciudadano le fuera negado su registro en la delegación de su domicilio, la Ley Electoral de 1975 estableció un recurso por el cual podía acudir a la instancia inmediata, que era la delegación distrital, y si en ésta tampoco resolvía su problema, podía acudir a la comisión distrital electoral o al comité municipal. Si el organismo electoral estimaba fundada la queja, lo comunicaba a la Dirección del Registro para que fuera inscrito y se le entregara su credencial de elector. Si se resolvía negativamente, el solicitante podía quejarse por escrito a la Comisión Estatal Electoral. En los recesos de los organismos electorales, la queja se dirigía al presidente de la propia Comisión Estatal. En estas gestiones el quejoso podía ser asesorado por el partido político al que perteneciera.

Cuando había votaciones, la Dirección del Registro Estatal de Electores entregaba a sus oficinas o agencias las listas ordenadas alfabéticamente y clasificadas por localidades. Las oficinas las fijaban en carteles especiales fácilmente visibles durante un plazo de 90 días naturales, durante el cual los partidos políticos registrados y los ciudadanos podían acudir con las pruebas necesarias para solicitar la inclusión o exclusión de personas del Registro. Las oficinas resolvían sobre cada solicitud y devolvían al Registro las listas electorales, cuidando siempre que los domicilios y demás datos de identificación estuvieran correctamente anotados.

Desde 1966, uno de los derechos de los ciudadanos inscritos en los padrón electoral es poseer una credencial personalizada que acredita su calidad de elector y su derecho a votar y ser votado. Desde 1966 hasta 1992, el Registro Nacional de Electores expedía esta credencial. De 1966 a 1981 se llamó “credencial permanente de elector”; estaba numerada progresivamente para todo el Estado y contenía datos de identificación: nombre y apellidos; domicilio del elector; ocupación; estado civil; si sabía leer y escribir; si era mexicano por naturalización, el número correspondiente; así como datos para la identificación del Estado, distrito electoral, municipalidad, localidad y sección electoral. En el extremo inferior izquierdo había espacio para la huella digital del elector, al centro espacio para su firma y al extremo derecho, la firma del Director General del Registro Nacional de Electores. El reverso estaba dividido en dos secciones: una para anotar la participación del votante en las elecciones federales, y la otra reservada para las elecciones estatales y municipales.



Esta credencial permanente de elector se producía por duplicado: el original se entregaba al ciudadano titular y el duplicado se enviaba al archivo clasificado de credenciales de la Dirección del Registro y se invalidaba con la leyenda impresa diagonalmente: “NO DA DERECHO A VOTAR”. A partir de 1975, se produjo por cuadruplicado, pues se enviaban copias para la Dirección del Registro, la Delegación Distrital y la Delegación Municipal, lo que permitía a los ciudadanos que la extraviaban recabar un duplicado en la Delegación del Registro Estatal de Electores.

En 1981 la “credencial permanente de elector” fue sustituida por una “credencial de elector” que estaba hecha con materiales más resistentes. Pese a que se redujo su tamaño hasta parecerse al de una tarjeta de crédito actual, contenía los mismos datos de su antecesora, excepto la ocupación, si sabía leer y escribir, estado civil y si era mexicano por naturalización.

En la edición de 1990, se conservaron formato, materiales y datos, aunque cambió el color, tuvo una impresión más nítida, se llamó credencial para votar y fue expedida por el IFE.

En todos los casos, el documento se anulaba por presentar alteraciones, raspaduras o enmendaduras. En estos supuestos, los presidentes de las casillas electorales estaban facultados para recogerlas y consignarlas (acompañadas de un acta autorizada por los secretarios de la propia casilla) a la autoridad competente, para que se aplicara al responsable la sanción correspondiente.

## EL PROCESO ELECTORAL INDIRECTO (1825-1909)

### *Primera etapa: la elección por parte de la ciudadanía*

Entre 1825 y 1845, el procedimiento de la primera etapa iniciaba con el aviso que haría el alcalde para realizar las elecciones. En el día, lugar y hora señalados previamente, se presentaría en público y nombraría de entre los ciudadanos concurrentes, dos escrutadores y un secretario. Después, preguntaría si había quejas por cohecho o soborno para que la elección recayera sobre alguna persona en particular. Si las había y se demostraba la acusación, se privaría a “los reos de voz activa y pasiva” (CCEM, 1825, art. 20), y si no se demostraba, se impondría la misma pena a los calumniadores. Si surgían dudas sobre las “calidades requeridas para votar” (CCEM, 1825, art. 21), la junta decidiría y su fallo sería inapelable.

Durante la votación cada ciudadano debía acercarse a la mesa y presentar la lista de sus elegidos o debía decir los nombres de las personas por quienes votaba. La votación concluía “antes de las oraciones de la noche” (CCEM, 1825, art. 30),<sup>9</sup> entonces presidente, secretario y escrutadores contaban los votos y ganaban quienes reunieran más votos. El secretario levantaba un acta que firmaban el presidente y los escrutadores, mandando el original al archivo del ayuntamiento. El presidente entregaba a los electores su nombramiento que les serviría de credencial.

A partir de 1845, las elecciones primarias deberían ser el primer domingo de diciembre y en ellas se elegiría a los llamados compromisarios (o electores) que elegirían a las autoridades municipales.<sup>10</sup>

Había dos tipos de juntas: la electoral provisional y la electoral que realmente efectuaría las elecciones. El día anterior al de las votaciones primarias, el comisionado para presidir la junta electoral provisional, nombraría una junta compuesta por cuatro vecinos de la misma sección, la que se reuniría al día siguiente, a las ocho de la mañana en el lugar indicado por el comisionado. Esta junta aguardaba hasta las nueve horas a que se juntaran siete de los vecinos de la sección o inscritos en el padrón, para componer la junta electoral, que debería integrarse de un presidente y cuatro secretarios. Este acto de elección “será presidido por el comisionado y él mismo escribirá los votos” (ADM, 1845a, art. 28). Si a las nueve no se hubieran reunido los siete individuos, “la junta provisional quedará establecida como electoral, y procederá a recibir la votación de compromisarios” (ADM, 1845a, art. 29).

Había multas de ocho a 25 pesos, a quienes no concurrieran a desempeñar su papel en las juntas electorales. Cuando alguien faltaba, se le reemplazaba; y la junta electoral podía ser sustituida por otra compuesta por el comisionado y cuatro vecinos llamados por él.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> La hora para cerrar las votaciones varió de acuerdo con los ordenamientos. Por ejemplo, en el Reglamento para elegir Ayuntamientos de 1845, se especificó que si no había votantes a las dos de la tarde, las casillas podían cerrarse a esa hora. En 1870 las casillas se cerraban “a las seis de la tarde o antes, si hubiese concluido la votación” (CEM, 1870a, art. 10).

<sup>10</sup> Las elecciones primarias y secundarias se modificaron en 1855, de acuerdo con el decreto 70 del 3 de octubre. En esa ocasión las elecciones primarias y secundarias se verificarían el primero y el tercer domingo de noviembre para que los ciudadanos nombrados para las cargas concejiles tomaran posesión el primero de diciembre (GEM, 1855, art. 2).

<sup>11</sup> En el siglo XX, las sanciones han sido económicas, de prisión y suspensión de los derechos políticos. Desde luego, se han transformado según cambiaban la legislación y la economía estatales. Antes de 1966 había sanciones para ciudadanos, autoridades electorales, empadronadores y autoridades municipales. Al ciudadano se le sancionaba por no emitir el voto; por hacerlo maliciosamente en una mesa distinta de la que le correspondía; por votar más de una vez, ya

El comisionado que hacía el padrón lo ponía sobre la mesa y esperaba allí todo el tiempo que duraba la entrega de boletas para responder o aclarar dudas.

Al reverso de la boleta el ciudadano escribía y firmaba el nombre del individuo que quería elegir para compromisario (o elector).

Cuando alguien no llevaba escrito el nombre de la persona que quería elegir, o cambiaba de opinión, él mismo debería poner el nombre en la boleta y firmarla, igual que lo deberían hacer todos los secretarios de la junta. Si el votante

fuera en una o en diversas mesas; por introducir en el ánfora, o intentar hacerlo, dos o más boletas enrolladas; por dar o recibir cohecho o soborno en cualquier clase de elecciones; por falsificar los expedientes de elecciones, suponiéndolas celebradas en las secciones donde realmente no las hubo, o por substituir los expedientes auténticos por otros falsificados, o que los hubiera alterado en alguna de sus partes, ya fuera que se hubiera valido del puesto que tuviera como miembro de alguna mesa, del ayuntamiento, del Congreso o de cualquier otra manera; por robar uno o más expedientes de elecciones; por impedir maliciosamente las elecciones, obstaculizar su celebración o coartar la libertad de algún votante por medios directos. A las autoridades electorales de los ayuntamientos se les sancionaba que no cumplieran con cualquiera de sus obligaciones por dolo, negligencia u omisión; y a los empadronadores, por no fijar las listas, no entregar las boletas, incluir maliciosamente en el padrón a personas extrañas a su sección o dejar de incluir a quienes sí pertenecieran a ella; y por expedir más o menos boletas de las que debían conforme al padrón. A los secretarios de los ayuntamientos se les castigaba que alteraran los registros de boletas; las proporcionaran a quienes no fueran los empadronadores o cometieran algún abuso en el desempeño de su empleo. A cualquiera de los miembros de la mesa se les sancionaba por no concurrir a cumplir con su encargo o que aprovechándolo sobornara, cohechara, intimidara o indujera a algún ciudadano para que votara en determinado sentido; por tratar de averiguar, de alguna manera, los nombres escritos en la boleta antes de que el votante la introdujera en el ánfora o que se la pidiera al votante para leer su contenido. A los otros miembros de la mesa, se les castigaba que no evitaran esos delitos o que una vez cometidos no los comunicaran a los ayuntamientos o jueces respectivos; que suplantarán boletas y las agregaran a las legalmente registradas, ya fuera en el ánfora mientras se decidía la votación, después de computarse los votos o en cualquier otro tiempo; que abrieran el ánfora para introducir boletas, extraerlas o ver su contenido, principalmente si usaban violencia; que, al escribir los nombres de los respectivos candidatos en las boletas de los ciudadanos que no sabían escribir, pusieran un nombre distinto del que el votante había manifestado. A otras autoridades, como los jefes de la fuerza armada que no prestaran a las mesas electorales el apoyo que les pidieran y pudieran facilitarles, se les sancionaba que ejercieran actos distintos de aquellos para los que fueran solicitados intentando coartar la libertad electoral. También se preveía castigo para cualquier autoridad civil o militar que coartara la libertad de los actos electorales interviniendo en ellos con su carácter oficial, o intentando que no se verificaran, amagando con la fuerza o haciendo uso de ella. Asimismo, se prescribían penas para toda persona que estando constituida en autoridad, recomendara, aunque fuera particularmente, a las autoridades y funcionarios que le eran subalternos, tomaran participación en las elecciones en determinado sentido o distrajeran de los fondos públicos a su cuidado alguna cantidad, cualquiera que fuera su monto, con objeto de invertirlo en las elecciones. Entre 1966 y 1996, los castigos para los ciudadanos incluían: que dejaran de inscribirse en el Registro Estatal de Electores; que manifestaran datos falsos o que estando inscritos se abstuvieran de comunicar su cambio de domicilio o intentaran registrarse más de una vez; que, estando impedidos por la ley, votaran o intentaran votar; que tres días antes de la elección se negaran a desempeñar las funciones electorales que se les habían encomendado; que el día de la elección hicieran propaganda política, se presentaran a una casilla electoral portando armas, interpusieran un recurso con mala fe e impidieran la inscripción de una persona en el Registro Estatal de Electores; que provocaran violencia, tumulto o motín e ilícitamente obtuvieran la inscripción o cancelación del registro de una persona; que votaran dos veces en la misma o en distinta casilla o suplantarán a otro en tal operación electoral; que obligaran o pretendieran obligar a votar por determinado candidato a las personas bajo su autoridad o dependencia económica; que falsificaran, alteraran, sustrajeran o destruyeran credenciales de elector; que compraran o vendieran un voto; que robaran una boleta o presentaran una falsa; que sustrajeran documentos electorales; que cohecharan, sobornaran o presionaran; que impidieran la instalación, funcionamiento o clausura de una casilla o sustituyeran ilegalmente a un funcionario de casilla.

no sabía escribir, debía acudir con su boleta en blanco “dirá á presencia de la junta el individuo que quiera votar, el nombre será escrito por el primer secretario y rubricada [la boleta] por el presidente al mismo tiempo que otro secretario escribirá el mismo nombre del votado en la lista respectiva” (ADM, 1845a, art. 31).

Todo ciudadano debía votar personalmente. Si por alguna razón no podía hacerlo, debía acreditar el impedimento (enfermedad o urgente necesidad de salir del lugar) para que no fuera multado. Las multas oscilaban entre uno y 25 pesos y las juntas electorales al final de la jornada elaborarían una lista de los multados, que remitirían a la autoridad política correspondiente y a los ayuntamientos, al mismo tiempo que fijarían algunos ejemplares en parajes públicos. Si por alguna circunstancia las juntas no cumplían con imponer las multas, entonces sus miembros eran los multados con cantidades de entre 10 y 50 pesos, cada uno.

Todas las boletas se entregaban al presidente quien las leía en voz alta y les ponía un número de acuerdo con el orden en que las recibía. Un secretario constataba y asentaba en el padrón si esa boleta se había entregado y al mismo tiempo asentaba el número con que había sido recibida en la mesa. Mientras, otro secretario hacía una lista con cuatro columnas. En la primera, escribía el número en el padrón, en la segunda, el número asignado a la boleta, en la tercera el nombre del votante y en la cuarta, el nombre del votado.

Nadie podría votar más de una vez “ni hacerlo sin boleta ‘legítima’; ni en otra sección que en la que haya sido empadronado” (ADM, 1845a, art. 34). Tampoco se podría ser presidente o secretario de la junta electoral si no se era residente de la sección desde, por lo menos, tres meses antes.

Después de hacer el escrutinio de los votos, quedaría electo el individuo que hubiera reunido el mayor número de votos. La lista de escrutinio se formaría en los términos siguientes: “en las elecciones de compromisarios para nombrar conciliadores e individuos del ayuntamiento hechas en la sección tanto, el día de la fecha, votaron los siguientes N. á N. N. á N. Y habiendo reunido tantos votos el ciudadano B, quedó elegido compromisario por esta sección” (ADM, 1845a, art. 40). Esta lista se publicaría y acompañaría al acta que extenderían el presidente y secretarios remitiéndola con el padrón y las boletas y demás documentos a la autoridad política correspondiente, quien las pasaría a la junta secundaria. También debían comunicar a los electos su nombramiento mediante oficio que les serviría de credencial.

*Segunda etapa: la elección por parte de los electores*

Entre 1825 y 1845, el tercer domingo de diciembre se reunían los electores, encabezados por el alcalde, en el lugar de sesiones del ayuntamiento. De entre ellos designaban a un secretario que recibía los votos. Cada elector se acercaba a la mesa y mediante cédulas y en escrutinio secreto votaba por cada uno de quienes deberían componer el ayuntamiento.

Si en el primer escrutinio nadie tenía mayoría absoluta, se repetía la elección entre los dos que tuvieran mayor cantidad de votos. Terminada la votación, el secretario levantaba un acta que firmaban el presidente y los demás electores y se le sacaban dos copias que eran enviadas una al prefecto del distrito y otra al gobernador del estado. El original se quedaba en el archivo del ayuntamiento. A continuación, se disolvía la junta. Las personas electas entraban en funciones el primero de enero.

Así, los alcaldes se renovaban en su totalidad cada año; en los lugares donde había más de dos regidores o síndicos, la mitad se renovaba en un año y la otra al siguiente; donde sólo había un síndico, éste se cambiaba cada año.

No había reelecciones inmediatas en las municipales que excedían de 10 mil habitantes.

A partir de 1845, las elecciones secundarias, o segunda etapa, se iniciaban el segundo domingo de diciembre con la junta de electores (compromisarios), convocada e instalada por la autoridad política del Partido, en el lugar previamente destinado para ello. Era necesario que concurrieran, por lo menos, las dos terceras partes de los compromisarios elegidos, a quienes se citaba cuatro días antes de la primera reunión de la junta. Cuando recibían los citatorios debían entregar recibo por ellos, si no, incurrían en una multa de cinco a 10 pesos. La multa por falta injustificada oscilaba entre cinco y 25 pesos, y si no se pagaba en el acto, se les imponían ocho o 15 días de prisión, sin proceso.

Reunidos los electores (o compromisarios) elegían de entre los asistentes a un presidente, un vicepresidente y dos secretarios. El presidente nombraba, con aprobación de la junta, una o más comisiones para examinar las actas y credenciales. Los dictámenes se presentaban en las sesiones del primer día de la reunión donde se decidía sobre ellos. En las discusiones sólo se podía hablar dos veces en contra y dos a favor y nadie podía hacerlo por más de media hora. Sólo

podían estar presentes los compromisarios si la junta los llamaba; si se anulaba su elección, entonces debían retirarse.

El tercer domingo de diciembre, a las nueve de la mañana, se reunía la junta de compromisarios para hacer la elección de integrantes del ayuntamiento y conciliadores. A quienes no llegaban por lo menos a las 10 de la mañana, se les imponían multas. No se procedía a la elección si no se reunían, por lo menos, dos tercios de los compromisarios nombrados.

La elección se hacía en escrutinio secreto, por cédulas (manuscritas por los votantes), que cada elector introducía en un ánfora colocada sobre la mesa. Lo hacían de uno en uno, de acuerdo con el orden en que estaban sentados. Si en el primer escrutinio nadie reunía la pluralidad absoluta de votos, se procedía al segundo entre los dos que hubieran tenido el mayor número. Si la mayoría era entre muchos, porque dos o más estuvieran empatados, se hacía previamente un escrutinio sólo entre éstos, para fijar al que debía competir con el otro que tuviera el mayor número de votos. Si en el segundo escrutinio volvían a empatar, lo “decidirá la suerte” (Arreola, 1999, I: 122).

Las actas y todos los documentos que formaban parte de la elección eran enviados a la primera autoridad política que después los enviaba al Archivo del Gobierno Departamental. Las actas eran firmadas por el presidente y los secretarios, así como los oficios enviados a los funcionarios electos para que les sirvieran de credenciales. Los nombramientos eran comunicados a la autoridad política y a los ayuntamientos.

### REQUISITOS PARA VOTAR<sup>12</sup>

En sus inicios el concepto de ciudadanía era verdaderamente un embudo cuantitativo para la mayoría de la población, pues las restricciones, globalmente consideradas, eran suficientes como para que sólo 26% de los varones se considerara ciudadanos (aproximadamente 5% de la población total). Desde esta perspectiva, las restricciones mencionadas agrupadas por sus efectos cuantitativos produce dos conjuntos: uno con máximas repercusiones cuantitativas y otro de mínimos efectos cuantitativos.

<sup>12</sup> Un desarrollo más amplio de los requisitos para la ciudadanía está en Lizcano *et al.* (2011).

En el primero ubicamos las restricciones relacionadas con el estrato socioeconómico (en el que incluimos saber leer y escribir, cierto ingreso o propiedad y actividad laboral), el género y la edad. En el segundo agrupamiento se encuentran las restricciones que afectan a grupos muy reducidos de habitantes, como las relativas al cargo público, la situación jurídica y las costumbres.

En términos generales, las restricciones socioeconómicas estuvieron vigentes en los ámbitos federal y estatal entre 1827 y 1870, aunque en diferentes etapas en cada uno de ellos. En el ámbito federal este tipo de restricciones sólo estuvo vigente 11 años, de 1836 hasta 1847 (10 años antes de la promulgación de la Constitución liberal de 1857), gracias a una reforma hecha a la Constitución conservadora de 1843. El analfabetismo, por ejemplo, fue motivo de suspensión de los derechos ciudadanos, como se dijo, desde Las Leyes Constitucionales de 1836 y ratificado en Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, para desaparecer en el Acta Constitutiva y de reformas de 1847.

El requisito del ingreso apareció en la Constitución de 1836 y sólo lo ratificaron Las Bases Orgánicas de 1843 (100 pesos en 1836-1843 y 200 pesos en 1843-1847). En cuanto a la actividad laboral, la única restricción fue para quienes desempeñaban trabajo doméstico, a los que en ciertos periodos se les suspendían: de 1836 a 1847 en el ámbito federal y entre 1827 y 1870 en el ámbito estatal.<sup>13</sup>

En el Estado de México, la exclusión de los analfabetos del derecho al voto estuvo vigente en el mismo periodo de 1827 a 1870, mientras que el requisito de ingreso o propiedad era sólo para los avecindados en la entidad sin ser originarios de ésta, quienes debían ser dueños de un inmueble desde un año atrás con valor mínimo de 60 pesos, en el lapso de 1827 a 1855, y de 6 000 pesos,

<sup>13</sup> Para que se diera boleta a los votantes, debían tener una renta anual de doscientos pesos, mínimo, procedente de capital fijo o mobiliario o de trabajo personal honesto y útil; debían ser vecinos del departamento y tener un año de residencia en la sección, además de ser mexicano (según el artículo 11 de las Bases Orgánicas: los nacidos en territorio de la República y los nacidos fuera, pero hijos de padre mexicano; los avecindados en la república desde 1821 y que no hubieran renunciado su calidad de mexicanos; los centroamericanos que nacieron cuando perteneció a México y que residieran en el país; los extranjeros que hayan obtenido su carta de naturaleza), y tener la calidad de ciudadanos mexicanos (art. 18 de las Bases Orgánicas). No se daba boleta a los menores de edad (21 años solteros, o 18, casados). Podían votar los soldados, jefes y oficiales, pero sólo en la sección donde se hallaba su cuartel, con tal que tuvieran por lo menos tres meses de residencia en el lugar, además de los requisitos del artículo 12 de las Bases orgánicas. Para votar, eran empadronados y recibían, como los demás ciudadanos, su boleta, pero no eran recibidos para dar su voto si se presentaban formados militarmente y conducidos por sus jefes y oficiales, sargentos o cabos. Esto incluía a las milicias auxiliares, urbanas, rurales. Los individuos del Congreso tenían voto activo en la capital.

entre 1855 y 1861: “se tendrán como vecinos [...]: segundo. El que sea dueño de alguna propiedad raíz en el Estado, valiosa al menos en seis mil pesos, y cuente de poseerla un año” (Robles, 2008: 86).

Otras restricciones como las derivadas del género y la edad se mantuvieron hasta las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo xx. En cuanto al género, en la legislación federal, el derecho al voto y a ocupar cargos de elección fue exclusivo de los varones de 1824 a 1953, pues a partir de ese año, y hasta la fecha, este derecho es universal: “son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir” (CDHCU, 1917: art. 34). Dentro del ámbito estatal, el derecho femenino al voto fue reconocido parcialmente dos años antes, pues ya la Ley electoral de 1951 les permitía votar en las elecciones municipales: “las mujeres intervendrán exclusivamente en las elecciones municipales, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas” (Mendoza, 2004: anexo D). En la reforma de 1954 a la Ley electoral, ese derecho se abrió a todas las elecciones: “Las mujeres intervendrán en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones de Gobernador, diputados, ayuntamientos y jueces conciliadores, con el derecho de votar y ser votadas (Téllez, 2006, anexo: xxxviii Legislatura, decreto 120).

La edad, como requisito para ser ciudadano (en el sentido exclusivo del derecho a votar), aparece en la legislación federal por primera vez en las Bases Orgánicas de 1843, y desde entonces ha tenido algunos cambios que, en general, han tendido a disminuir la edad mínima para poder votar: “son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido [...]. Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares” (HJL, 1843: arts. 18-19).<sup>14</sup> De 1843 a 1847 se exigía a los solteros tener 21 años y a los casados, 18. De 1847 a 1857, la edad para ser ciudadano se fijó en 20 años para todos los varones. De 1857 a 1969 regresó a los 21 años para los solteros y 18 para los casados. Finalmente, de 1969 a la fecha, se es ciudadano a los 18 años, independientemente del estado civil. Esta misma restricción, dentro de la legislación estatal, estuvo vigente desde 1855, aunque no siempre coincidió con la legislación federal. De 1855 a 1870 la edad

<sup>14</sup> En este ordenamiento, votar no sólo era un derecho, la fracción segunda del artículo 20 establecía que “son obligaciones del ciudadano: II. Votar en las elecciones populares” (HJL, 1843: art. 20).



necesaria para ser ciudadano estaba fijada en 25 años para los solteros y 18 para los casados: “los derechos de ciudadano se suspenden [...]: sexto. Por ser menor de veinticinco años ó de diez y ocho, siendo casado” (Robles, 2008: 87). A partir de 1870 ya hubo correspondencia con la legislación federal: de 1870 a 1969 fue de 21 años para los solteros y 18 para los casados, y desde 1969 hasta hoy la edad para todos es de 18 años.

Por otra parte, la suspensión de los derechos ciudadanos se encuentra establecida en el ámbito federal, desde las Leyes constitucionales de 1836, por las causas mencionadas; en el ámbito estatal, desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827, por siete causas: por proceso criminal en su contra; “el que por juez competente está entredicho de administrar sus bienes”; el deudor quebrado o deudor al erario; el vago o “mal entretenido”; el sirviente doméstico; el que “está sujeto a la patria potestad” (en 1851 se modificó para quedar “el que no sepa leer”), y los eclesiásticos regulares (Robles, 2008: 47-48).

La profesión religiosa fue la única actividad pública que causaba la suspensión de la ciudadanía y era una restricción para obtenerla. En la legislación federal esta condición fue limitante de 1836 a 1857, y en la estatal de 1827 a 1861. En la Constitución estatal de 1827 la fracción séptima del artículo 21 indicaba que “tiene suspenso los derechos de ciudadano [...] séptimo. Los eclesiásticos regulares” (Robles, 2008: 47-48).

Sin embargo, las restricciones por procesos judiciales (desde la orden de aprehensión hasta que se dicta sentencia absolutoria, en su caso); por el cumplimiento de una pena corporal, y por sentencia a pérdida de la ciudadanía se han mantenido hasta la fecha, en la legislación estatal desde 1827, y en la federal, desde 1836. Otras situaciones de pérdida de los derechos ciudadanos especificadas en la legislación tuvieron diferente temporalidad, por ejemplo, la restricción por ser deudor de fondos públicos fue contemplada en la legislación tanto estatal (de 1827 a 1855) como federal (de 1836 a 1857) o quien se encuentra en quiebra calificada, estuvo presente de 1827 a 1995 en la legislación estatal, mientras que en la federal sólo de 1836 a 1857.

La naturalización en el extranjero, como motivo para perder la ciudadanía, está vigente y ha permanecido sin variaciones en los dos ámbitos, desde el momento en que apareció por primera vez en la legislación (desde 1827 en la legislación estatal y desde 1836 en la federal). Por otro lado, el compromiso “ante

ministros de cualquier culto u otra persona a no respetar la Constitución” (no referido únicamente al aspecto religioso) (CDHCU, 1917: art. 37), sólo estuvo presente en el ámbito federal, donde tuvo un periodo de vigencia de 1917 a 1934.

Dentro del aspecto moral, como elemento restrictivo para obtener la ciudadanía, hay algunos hábitos y conductas señalados específicamente en la normatividad constitucional. Entre ellos destaca la vagancia por su vigencia y ser la única que ha estado presente durante toda la vida de México desde su independencia, pues está consignada en la legislación federal desde 1836 y en la estatal desde 1827.

Otros aspectos considerados en distintos periodos son, por ejemplo, las figuras del “mal entretenido” que aparece en la legislación federal de 1836 a 1857 y en la estatal de 1827 a 1917; la de “ebrio consuetudinario”, incorporada en la legislación federal de 1843 a la fecha y en la estatal de 1861 a 1917; y la de “tahúr” de profesión, incorporada en las normas federales de 1943 a 1957 y en las estatales de 1861 a 1995. Servir a otra nación y aceptar títulos nobiliarios y condecoraciones extranjeras sin la autorización del Poder Legislativo (se exceptúan títulos científicos y académicos) también fueron restricciones contempladas en todo el periodo tanto para el ámbito estatal (1827 a 2010) como en el federal (1836 a 2010).

### REQUISITOS PARA SER VOTADO

Las restricciones para participar en los procesos electorales como candidato a algún puesto de elección popular son mayores que los establecidos para adquirir la ciudadanía. Desde el inicio de la vida independiente de México, los aspectos de origen, edad, residencia e incompatibilidad con el ejercicio de otras actividades públicas (como las religiosas, las militares o las policiacas) han solido mantener su presencia y son comunes con otros cargos de elección popular.

El alfabetismo (prescrito de 1827 a 1917) sólo fue exigido para ser titular del Ejecutivo estatal y para los miembros del ayuntamiento.

Finalmente, para el caso de los miembros de los ayuntamientos, el requisito del origen sólo se mantuvo entre 1939 y 1943, cuando se exigía ser nativo del municipio, pero, desde el siglo XIX hasta la fecha, toda la legislación sobre esta materia ha exigido únicamente la vecindad.

Acerca de la edad —otro requisito presente siempre que la legislación habla de las condiciones que los ciudadanos deben cumplir para acceder a un cargo

de elección popular—, en el caso de los miembros de los ayuntamientos, como en el de la ciudadanía, el estado civil influyó en la edad mínima requerida. Entre 1827 y 1917, fue de 18 años para los casados y de 25 años para los solteros. Esta restricción etaria se manifestó primero en las constituciones estatales (en la de 1870 ya no aparece) y posteriormente en las leyes electorales. A partir de 1917 hasta la fecha, no hay más restricción que la señalada respecto a la ciudadanía, por lo que actualmente se puede ocupar un cargo en el ayuntamiento con 18 años cumplidos.

La residencia ha sido un tercer requisito. En cuanto a las autoridades de los ayuntamientos, las constituciones estatales, entre 1827 y 1917, sólo exigían que fueran residentes, mientras que la legislación electoral pidió, entre 1845 y 1847, un año como mínimo, previo al día de la elección, y de 1847 a 1871, dos años. Posteriormente, la Constitución estatal exigió, entre 1917 y 1939, tres años de residencia mínima previa a la elección. De 1939 a 1990 el requisito se bajó a dos años, y de 1990 a la fecha la exigencia ha sido de tres años.

La cuarta restricción usual se refiere a la incompatibilidad entre el ejercicio de un cargo de elección popular y el de otras actividades, también de carácter público, con las que pudiera haber conflicto de intereses. Respecto a los cargos vinculados con los ayuntamientos, también se ha prescrito la incompatibilidad con las actividades mencionadas; en este caso desde la Constitución de 1827 hasta la actualidad.

El requisito de poseer cierto ingreso o riqueza sólo estuvo vigente en el siglo XIX. Para acceder a cualquier cargo en el ayuntamiento municipal, las constituciones federales, de 1827 a 1870, y las leyes electorales, de 1871 a 1917, indicaron como requisito la posesión de una finca “que baste á mantenerlo” (Arreola, 1999: 402; Robles, 2008: 125). Además, de 1845 a 1846, la ley electoral exigió una renta anual de 1 500 pesos para el candidato a Presidente municipal y de 100 pesos para el resto de integrantes del ayuntamiento. Por último, las Constituciones estatales de 1827 a 1870 y las leyes electorales de 1871 a 1917 prohibían, explícitamente, la participación de jornaleros en cualquiera de esos cargos.

Otra restricción que, además de las recién referidas, tenía un claro componente de discriminación socioeconómica era la que excluía a los analfabetos de la posibilidad de ser votados. Sin embargo, esta restricción, vinculada con el grado de instrucción, se mantuvo durante casi un siglo, de 1827 a 1917, para los miembros del ayuntamiento. De 1827 a 1870, las Constituciones estatales exigían

ser alfabeto sólo al alcalde, pero de 1871 a 1917 las leyes electorales señalaban tal requisito para todos los integrantes electos de esta institución (alcalde, síndico y regidores), más allá de que las Constituciones nada mencionaran al respecto.

Finalmente, el estado civil de casado o viudo como restricción para acceder a la posibilidad de ser votado para un cargo de elección popular, únicamente se aplicó de 1871 a 1917 para el cargo de alcalde de un ayuntamiento, según las leyes electorales. El estado civil de casado sólo fungió como requisito entre 1871 y 1917 a los candidatos a ocupar las presidencias municipales.

Así, para ser comisionado se requería: tener derecho de votar, ser vecino de la sección, tener 25 años cumplidos y un capital físico, moral o industria que le diera una renta anual de 300 pesos, por lo menos; tener tres años de residencia en el lugar y tres meses, como mínimo, en la sección.

Para ser alcalde se requería: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años (la legislación no mencionaba, en 1845, estado civil), poseedor de finca, capital o ramo industrial que bastara para mantenerlo teniendo vecindad en la municipalidad y residencia de dos años. Debían saber leer y escribir.

Para ser regidor o síndico: se debía ser ciudadano mayor de 25 años (soltero) o de 18 (casado), poseedor de finca, capital o ramo industrial que bastara para mantenerlo, teniendo vecindad en la municipalidad y residencia de dos años. Los regidores debían saber leer al menos.

No podían ser alcaldes, regidores o síndicos quienes no cumplían con lo anterior, los que estén a jornal, los militares en activo, los eclesiásticos, los empleados públicos con nombramiento del gobierno, los magistrados y jueces, los subprefectos y los tenientes.

## CONCLUSIONES

En general podemos afirmar que el sistema electoral municipal ha tenido una evolución favorable hacia el crecimiento democrático, pues se conjuntaron varios elementos a lo largo de las dos centurias de existencia de los ayuntamientos que permitieron mejorar desempeño, acceso y participación de la ciudadanía en éstos. Primero, la eliminación gradual de las exclusiones discriminatorias tanto para votar como para ser votado, desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Segundo, la celebración de procesos electorales directos a partir de 1909. Tercero, la eliminación de autoridades supramunicipales en 1917,

dando mayor poder a los ayuntamientos y capacidad de acción. Finalmente, el incremento de la confiabilidad de los procesos electorales, pasando de un empadronamiento “discrecional” y temporal a uno permanente.

Por lo tanto, las restricciones legales impuestas —incluso desde la entrega de boletas— fueron, entre 1824 y 1917, el embudo principal para que la mayoría de la población adulta del Estado de México no pudiera participar en los procesos electorales para designar a las autoridades municipales y para que los ayuntamientos se convirtieran en grupos locales de élite, apoyados por prefectos y posteriormente por los jefes políticos, funcionarios gubernamentales que tenían y ejercían discrecionalmente su poder político sobre los ayuntamientos y sus elecciones.

### BIBLIOGRAFÍA

- ADM (Asamblea Departamental de México) (1845a), Reglamento para la elección de ayuntamientos, Decreto 40, 7 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 113-127.
- (1845b), Facultando al Gobierno para que fije los Términos en que han de hacerse las elecciones de los ayuntamientos, alcaldes ó conciliadores, Decreto 44, 16 de diciembre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 134-135.
- Arreola Ayala, Álvaro (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, 2 vols., Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca.
- CCEM (Congreso Constituyente del Estado de México) (1861a), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 201-213.
- (1861b), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 102-135.
- (1824), Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno interior del Estado, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado*

*de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 23-38.

——— (1825), Para la organización de ayuntamientos del Estado, Decreto número 36, 9 de febrero, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 13-23.

——— (1827), Constitución Política del Estado Libre de México, Decreto 89, 14 de febrero, en Álvaro Arreola Ayala (1999) *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 45-59.

CDHCU (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión) (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultada el 15 de junio de 2010 (última reforma publicada en el DOF el 27 de abril de 2010).

CEM (Congreso del Estado de México) (1827), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 39-81.

——— (1846), Organización de los ayuntamientos, Decreto 11, 7 de enero de 1847, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 149-161.

——— (1870a), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la lvi Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 137-166.

——— (1870b), Sobre Elecciones de Ayuntamientos, Decreto número 40, 16 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 259-263.

——— (1871), Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado, Decreto 103, 8 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 265-297.

- (1873), Decreto 122, 15 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 303-306.
- (1875), Reformando y modificando los artículos respectivos de la Ley Orgánica Electoral, expedida en octubre de 1871, Decreto 145, 15 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 317-319.
- (1889), Reformando y modificando los artículos 8, 121 y fracción IV del artículo 107 del Decreto número 145 de octubre de 1875, Decreto número 49, octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 365-366.
- (1909), Ley orgánica para las elecciones políticas y municipales en el Estado de México, Decreto número 14, 15 de mayo, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 399-430.
- CG (Consejo de Gobierno) (1855), Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 83-100.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (1846), Sobre el Establecimiento de los Cuerpos Municipales, Decreto 13, 30 de octubre de 1846, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 139-147.
- (1855), Sobre la Renovación y Elecciones de Ayuntamientos, Decreto número 70, 3 de octubre, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. 1, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 183-184.
- HJL (Honorable Junta Legislativa) (1843), Bases Orgánicas de la República Mexicana, 14 de junio.
- LEM II (II Legislatura del Estado de México) (1852), Ley Reglamentaria de las atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, Decreto número 83, 15 de octubre.
- LEM XXXI (XXXI Legislatura del Estado de México) (1927), Se reforma el Artículo 135 de la Constitución estatal, Decreto 2, 7 de octubre, en Reynaldo Robles Martínez (comp.)

- (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 285-286.
- LEM XXXVI (XXXVI Legislatura del Estado de México) (1945), Se reforma el Artículo 135 de la Constitución estatal, Decreto número 98, 3 de septiembre, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 285-286.
- LEM XXXIX (XXXIX Legislatura del Estado de México) (1954), Se reforma el Artículo 135 de la Constitución estatal, Decreto número 20, 29 de diciembre, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 285-286.
- LEM LI (LI Legislatura del Estado de México) (1993), Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Decreto número 164, 2 de marzo.
- LEM LII (LII Legislatura del Estado de México) (1995), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en Reynaldo Robles Martínez (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 342-481.
- Lizcano Fernández, Francisco, Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil (2011), “Votantes y candidatos en el Estado de México (siglos XIX y XX)”, en, Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza! A 200 años de la independencia nacional y a 100 años de la Revolución mexicana*, Porrúa / UNAM / Universidad Carlos III de Madrid / Copuex, México, pp. 864-898.
- Mendoza Velázquez, Enrique (2004), *La Lid democrática. Reforma electoral. 1917-2003*, Secretaría General del Estado de México / Instituto de Estudios Legislativos / El Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, Toluca, 224 pp.
- Robles Martínez, Reynaldo (comp.) (2008), *Las constituciones del Estado de México y sus Reformas, 1824-2008*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, Toluca, 509 pp.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 315 pp.



- (2003), “El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado de México. Visión general” (documentos de investigación, núm. 74), El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 23 pp.
- SCCM (Soberano Congreso Constituyente de México) (1824), Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, 4 de octubre, en línea [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79117288329793495200080/p0000001.htm#I\\_1](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/79117288329793495200080/p0000001.htm#I_1). Consultada el 23 de julio de 2010.
- Téllez G., Mario A (2006), “Anexo: Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005”, en Mario A. Téllez G. (coord.), *El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, LV Legislatura del Estado de México / Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. DVD.

# **NEGOCIACIONES Y RUPTURAS. LOS “HIJOS DEL PUEBLO”, AYUNTAMIENTO Y DERECHO A LA PROPIEDAD, ESTADO DE MÉXICO, 1880-1920**

GLORIA CAMACHO PICHARDO

## INTRODUCCIÓN

El presente texto aborda las relaciones de poder que establecieron las autoridades locales del municipio de Ocoyoacac y los vecinos llamados “hijos del pueblo”, con respecto a la administración y uso del llano El Compromiso. El análisis se realiza en el contexto de desamortización de la propiedad civil propuesta por los liberales de la segunda mitad del siglo XIX y el programa del reparto agrario posrevolucionario. También se toma en consideración la otra historia, la de los actores del llano El Compromiso, sobre el programa de propiedad individual y el posterior reparto agrario.

El nombre del llano se relaciona con el compromiso que asumieron los vecinos de los barrios de Cholula, Santiaguito, San Miguel y Santa María con el ayuntamiento de Ocoyoacac, para disfrutar del usufructo de una parcela de ese lugar en calidad de arrendatarios, conservando siempre el carácter de colectivo. Se tiene noticia (Camacho, 2006) que a finales del siglo XIX, se buscó fraccionarlo para crear propiedades individuales. Sin embargo, dichas iniciativas resultaron intentos fallidos, que se explican en virtud de los pactos y acuerdos entre la autoridad local y los vecinos de los cuatro barrios.

En esta investigación se observa, con base en el análisis del proceso de individualización de un bien comunal a propiedad privada, que en Ocoyoacac estuvo presente un sistema político que conjugó la democracia representativa con la democracia directa, pues existía la posibilidad, para la comunidad política, de participar activamente en la toma de decisiones y el ejercicio del poder.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En este trabajo se entenderá como comunidad política “al conjunto de una población que cuenta con derechos políticos, principalmente los de tomar decisiones vinculantes o seleccionar a quienes las toman, y con los derechos civiles ineludibles para ejercer los derechos anteriores” (Lizcano, 2007: 63).

## EL PROYECTO DE INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD CORPORATIVA CIVIL

El tema sobre la desamortización de los bienes de los pueblos, durante la segunda mitad del siglo XIX en México, ha sido estudiado por diversos autores,<sup>2</sup> quienes han señalado que después de la ley del 25 de junio de 1856, las primeras tierras que se afectaron fueron las de común repartimiento y del ayuntamiento. Este fenómeno se explica porque eran bienes explotados en parcelas individuales que se entregaban a cada familia del pueblo, también eran las tierras arrendadas a los habitantes o a foráneos. Por esas razones, su desamortización resultaba más fácil (Knowlton, 1998: 78-79).

Los montes, pastos y aguas experimentaron un proceso distinto, puesto que, por ser de uso público, no fueron considerados en el proyecto desamortizador. En coincidencia con la interpretación de esos autores, en la documentación del archivo municipal de Ocoyoacac se distingue el periodo de 1857 a 1880, durante el cual la ley de desamortización no tuvo gran impacto en esa clase de recursos, mientras que los propios y las tierras de común repartimiento sufrieron una rápida desamortización (Camacho, 2006).

Para entender esta historia de los bienes comunales de los pueblos en el Estado de México, conviene aclarar que estos bienes fueron declarados en la ley estatal del 9 de febrero de 1825 como parte de los propios del ayuntamiento, encargado de administrar los recursos comunes: montes, aguas, pastos y tierras de común repartimiento. Esta administración debía siempre estar enfocada en beneficio de los vecinos. Por ello, los pueblos la reconocían, aunque no todos estuvieron conformes con esta disposición estatal.

Ocoyoacac poseía zonas de laguna, planicie y una porción montañosa que alcanza los 3,200 metros sobre el nivel del mar, y una población total de 7,352 habitantes, de los cuales 6,717 (91%) eran indígenas, 634 mestizos y sólo había un español (Miño y Vera, 1998: 263), de modo que el idioma predominante fue el otomí.

Menegus (1995: 179) señala que las tierras de común repartimiento y bienes comunales se desamortizaron lentamente en este municipio. Los terrenos estaban en la planicie y su desamortización ocurrió hasta después de 1867.

<sup>2</sup> Como Escobar *et al.* (2010), Knowlton (1998), Kourí (2001), Menegus (1995) y Schenk (1995), entre otros.

Posteriormente, en 1874 se emitió una circular estatal en la que se ordenaba el cumplimiento de la ley del 25 de junio de 1856 y se insistía en apresurar la división de los terrenos de común repartimiento. En ese año todavía no existía un interés claro de las autoridades estatales por fraccionar bienes como pastos, montes y aguas.

En 1875 el presidente municipal de Ocoyoacac argumentaba que montes, pastos y aguas no debían desamortizarse, porque no estaban considerados en la ley de 1856. Al mismo tiempo informaba que un terreno nombrado Titizihuahuan y otros 10 más, diseminados, eran de común repartimiento y que, por tanto, ya habían sido otorgados en 1867. Asimismo, anexaba la lista de los 70 adjudicatarios, vecinos del municipio, puesto que el Ayuntamiento prefería esto para evitar el arribo de foráneos (AHML, Tierras, c. 1, exp. 29).<sup>3</sup> En la lista destaca el nombre de Alejo Quezada, quien, en 1875, fungió como síndico, y en 1892, como presidente municipal de Ocoyoacac (Camacho, 2007: 54). Además, indica que las tierras eran “medio fangosas” y “arenosas”, quizá por su cercanía a la zona de la laguna.

Otra muestra de privatización de las tierras de común repartimiento ocurrió en 1892, cuando se adjudicaron los terrenos del llano denominado La Cuchilla, donde se observa que algunas personas resultaron más beneficiadas que otras, debido a que se les concedió mayor cantidad de tierra. Esta acción provocaba el malestar de los vecinos de los pueblos del municipio, pues permitió la concentración de recursos entre los pudientes.

Si bien en este municipio se realizó la desamortización de tierras de común repartimiento, no todos los bienes comunales fueron divididos. Por ello no es de extrañar que en 1870, el gobernador Riva Palacio manifestara: “el repartimiento de las tierras de comunidad dista mucho de estar concluido y ni se ha atendido a él con la eficacia que demanda” (II, 1870: 29), refiriéndose al lento avance de la privatización. Incluso dijo que no tenía información acerca del repartimiento de tierras en los distritos de Sultepec, Temascaltepec y la Villa del Valle (Valle de Bravo). De los otros, tenía datos incompletos.

<sup>3</sup> Lista de los nombres de los adjudicatarios de los terrenos de común repartimiento, así como de los terrenos fraccionados, con expresión de las medidas y el valor de cada fracción, formada en cumplimiento del jefe político. Dichos adjudicatarios tienen sus correspondientes títulos que les fueron expedidos en 1867. Felipe González presidente municipal de Ocoyoacac, 7 de junio de 1875.

A pesar de que en el archivo municipal de Ocoyoacac aparecen registros de padrones que dan noticia de las tierras de común repartimiento y los propios que fueron adjudicados a los vecinos de los pueblos, en 1874 el gobierno del Estado de México emitió la siguiente circular:

Ha visto el C. Gobernador con profunda pena que no obstante las prevenciones de la ley de 25 de junio de 1856, no han sido divididos los terrenos de común repartimiento, dando origen esa comisión a los continuos pleitos de los pueblos y muy particularmente a la paralización de la riqueza que continúa en una gran parte en el estado, que por muchos años ha tenido, sin que los vecinos de cada pueblo teniendo derecho exclusivo de la propiedad en la fracción que le corresponde procuren el mayor cultivo de los terrenos haciendo en ellos las mejoras que demanden su conveniencia y su interés (AHML, Tierras, c. 1, exp. 27, f. 1).<sup>4</sup>

En respuesta, el ayuntamiento de Ocoyoacac proporcionó la lista de los 70 adjudicatarios de terrenos de común repartimiento y aclaró que montes y ejidos no estaban contemplados en la ley de desamortización. Su argumento era que “nadie ha pensado en que [los montes] se dividan en pequeños lotes porque esto implicaría su ruina con gran perjuicio del público en general, por la falta de leña y de carbón que se haría sentir de una manera horrible” (AHML, Tierras, c. 1, exp. 27, f. 4).<sup>5</sup>

El ayuntamiento de Ocoyoacac, para evitar la pérdida del monte, aseguraba que era posible desamortizarlo y “sacarlo de la propiedad del municipio”, pero advertía que si se repartía en fracciones pequeñas para cultivo, lo único que se conseguiría sería acabar con los montes (AHML, Tierras, c. 1, exp. 27, ff. 5-5v). Aquí se observa el interés de las autoridades locales por evitar que los recursos comunes salieran de la administración del municipio; no así con las tierras de común repartimiento que ya tenían tradición de explotación individual.

En el párrafo anterior, se aprecia que las autoridades locales consideraban al monte como de su propiedad, cuando sólo le correspondía administrarlo. Por supuesto, estaban en total desacuerdo con la privatización y consecuente frag-

<sup>4</sup> Circular número 1 de la sección de gobernación relativa a que se cumpla con la ley de 25 de junio de 1856, acerca de la división de los terrenos de común repartimiento, 26 de enero de 1874.

<sup>5</sup> Informe del presidente municipal de Ocoyoacac, José Cruz González, a la circular número 1 acerca del incumplimiento de la ley del 25 de junio de 1856, 31 de enero de 1874.

mentación del monte. Caso similar ocurrió con el llano El Compromiso, que reflejó su propia dinámica: incluía acuerdos y compromisos entre autoridades y vecinos de los barrios del municipio para conservar el recurso en su condición de bien comunal.

#### LA ADMINISTRACIÓN DEL LLANO EL COMPROMISO: NEGOCIACIÓN, CONFLICTOS Y ALGUNAS CONTINUIDADES

Vale la pena detenerse un poco a analizar la administración que ejercían las autoridades locales sobre los bienes comunales y el reconocimiento de los vecinos a dicha injerencia. Para ello, resulta importante revisar, en las constituciones estatales de 1861 y 1870, el papel en la toma de decisiones de ambos actores: ayuntamientos y vecinos de los pueblos.

En la constitución estatal de 1861, el carácter excluyente del ciudadano con derechos políticos fue una constante, puesto que se consideró que las personas económicamente productivas eran las únicas que podían opinar y participar en política. De este modo quedaban nulos los derechos del ciudadano cuando se declaraba en quiebra fraudulenta y de otros como el vago, el que no supiera leer y escribir, los tahures profesionales y los ebrios consuetudinarios. La constitución de 1870 confirmó las características enunciadas para ser ciudadano, con la diferencia de que se eliminó el requisito de “saber leer y escribir” (Salinas, 1996: 60). Un rasgo importante de este documento es que consideró el término de “vecino del lugar” como condición elemental para gozar de derechos ciudadanos.

A partir de esta lógica, resultó atractiva la investigación del papel de los ciudadanos en el proceso de desamortización de un bien comunal. Si bien es cierto que no todos los vecinos cumplían con los requisitos para ser electos como alcaldes, síndicos o regidores, ser “vecino del lugar” les otorgaba derechos ciudadanos para participar en la toma de decisiones. El acercamiento, desde esta óptica, permite entender las dinámicas locales que hicieron posible, por un lado, que la propiedad entrara rápidamente a la modalidad liberal de crear propietarios individuales de la tierra, y por otro, continuar con el antiguo uso corporativo de los bienes al que estaban adaptados los pueblos.

Desde la perspectiva anotada, se estudia el proceso desamortizador, no visto a partir del supuesto despojo que hicieron hacendados y propietarios enriquecidos con las tierras de los pueblos, más bien desde la decisión de los pueblos

y sus vecinos de adoptar o no el modelo de propietarios individuales de acuerdo con sus propios intereses.

Este análisis se efectuó a partir de la revisión de las actas de cabildo ordinario que efectuaban las autoridades de Ocoyoacac con respecto a la desamortización de los bienes comunales. La documentación muestra que poner en práctica la iniciativa de los liberales fue un proceso difícil, debido a la diversidad de recursos productivos que tenía el municipio. Esta revisión destaca, además del aspecto geográfico, el papel de los vecinos de los pueblos en la toma de decisiones, pues a fin de cuentas ellos resultaban afectados si se ponía en práctica o no la privatización.

Acerca del llano El Compromiso, los vecinos que argumentaban gozar del uso y propiedad eran de los barrios de Santiaguito, San Pedro Cholula, Santa María y San Miguel. En términos demográficos, entre 1870 y 1890, estos barrios representaban casi 50% de la población total de Ocoyoacac (cuadro 1), hecho que permite suponer una fuerte representación en la toma de decisiones. Las primeras iniciativas encaminadas al fraccionamiento e individualización de ese terreno datan de 1892 y en 1899, cuando el presidente municipal dio noticia de que eran 693 los interesados en lograr la adjudicación de los terrenos ubicados en el citado llano (AHML, Tierras, c. 5, exp. 6).<sup>6</sup>

Cuadro 1  
POBLACIÓN POR CATEGORÍA DE LOCALIDAD EN OCOYOACAC  
(PORCENTAJES)

<i>Categoría/fecha</i>	1874	1879	1882	1883	1885	1893	1900	1910	1921	1930
Pueblos	47.0	50.3	47.8	48.3	47.6	48.9	89.8	89.5	72.2	76.2
Haciendas	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	3.3	2.7	1.9	2.0	3.1
Barrios	50.7	43.3	42.4	42.5	43	40.1			14.4	13.1
Ranchos		1.2	2.0	2.0	2.0	.7	.7	1.5	.3	.3
Ranchería		2.7	5.3	4.8	5	6.8	6.7	7.0	5.9	7.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

El Compromiso era de suma importancia para vecinos y ayuntamiento. Los primeros practicaban la agricultura y el pastoreo de su ganado, y el segundo obte-

<sup>6</sup> Lista de los vecinos pobres de esta municipalidad a quienes corresponde ser adjudicatarios de las fracciones del terreno denominado llano El Compromiso que se trata de repartir, conforme a lo dispuesto por el Superior Gobierno del Estado. Lista presentada por el presidente municipal, Alejo Quezada, 23 de junio de 1899.

nía beneficios para la hacienda municipal. Si bien se observa una relativa armonía en cuanto al usufructo que hacían los vecinos del recurso y la administración que ejercía el ayuntamiento, este último comenzó a especular con el territorio, acto que provocó el malestar del vecindario de los cuatro barrios involucrados.

Muestra de esta especulación fue el intento de realizar contratos con personas ajenas a los barrios para explotar el llano, en perjuicio de los vecinos. Por ejemplo, en abril de 1892, el ayuntamiento celebró un contrato con Eduardo González, representante legítimo de Felipe González, propietario de la hacienda de Texcaltenco, ubicada en el municipio de Ocoyoacac, en el cual se le adjudicaban al hacendado dos caballerías y media (106 hectáreas) del llano pastal propiedad de los vecinos de los barrios citados (AMO, Tierras, c. 1, exp. 30, f. 6).

Frente a este hecho, sin consultar a los vecinos de los barrios de Santiago, Cholula, Santa María y San Miguel, éstos interpusieron una queja ante el gobierno del estado por los términos acordados entre la autoridad local y el particular. El gobierno respondió que el contrato no era válido, porque fue aprobado por el jefe político de Lerma, autoridad que carecía de facultades para la división y adjudicación del llano.

Además, ese contrato debía tener la autorización del gobierno estatal, puesto que la Legislatura había otorgado facultades al Poder Ejecutivo para desamortizar los bienes comunes de los pueblos (cc, 1892: 201-202). La injerencia de la autoridad estatal estuvo motivada por el mismo vecindario, al percatarse de que las autoridades municipales trataban de lesionar los intereses comunales.

En respuesta al contrato, en junio de 1892, el gobierno ordenó fraccionar el llano El Compromiso entre los vecinos de la municipalidad. A partir de este hecho se presentaron algunas iniciativas de particulares que trataron de beneficiarse con el procedimiento. La condición de vecino de los barrios citados era fundamental para lograr la adjudicación de una porción del llano; sin embargo y como ejemplo, Cayetano Rodríguez solicitó una fracción, y se le respondió “que después de haberse dado las que corresponden a los vecinos de los cuatro barrios que son los dueños legítimos del llano en cuestión (se considerará la solicitud de Cayetano Rodríguez) pues el solicitante de que nos ocupamos pertenece al pueblo de Coapanoaya” (AMO, Tierras, c. 1, exp. 31, f. 3).

A pesar de que el gobernador del Estado de México ordenó el fraccionamiento del llano, en julio de 1892, el ayuntamiento de Ocoyoacac, en sesión de cabildo, aprobó otorgar a Felipe González una y media caballería del terreno



pastal, aproximadamente 63 hectáreas de terreno (AHML, Tierras, c. 3, exp. 14). Ante estas acciones en las que las autoridades beneficiaban a particulares de la élite local, los vecinos buscaron el fraccionamiento del llano, al contrario de lo que argumenta la historiografía tradicional, respecto a que la desamortización implicó el despojo de tierras a los pueblos.

Fueron otros aspectos, como la desigualdad social provocada por la autoridad local, lo que motivó a los vecinos a buscar el fraccionamiento, aunque fuera sólo en “apariencia”. El ayuntamiento de Ocoyoacac no pretendía desamortizar el llano, pues no quería perder los recursos económicos que obtenía por el arrendamiento a particulares o a los vecinos, ni el ejercicio del poder sobre sus gobernados.

Nuevamente la división del llano El Compromiso fue aplazada y se retomó hasta 1898, por iniciativa de los vecinos del pueblo de Tepexoyuca, quienes la solicitaron. La petición se justificaba, porque los habitantes de Tepexoyuca mantenían conflicto con los vecinos de los cuatro barrios (Cholula, Santiaguito, San Miguel y Santa María) por uso y posesión de ese llano. Propusieron una forma de medición y fraccionamiento:

Primero: que se mida todo el llano por un agrimensor titulado y se divida en dos fracciones una laborable que se fraccionará entre los cuatro barrios expresados y otra para pastos que disfrutarán en común dichos barrios y el pueblo de Tepexoyuca *como si fuese una sola familia puesto que todos somos hijos de la misma municipalidad*. Tercero: Los vecinos que hayan ocupado terrenos de dicho llano, sea que los tenga actualmente en su poder o que los hayan pasado a terceras personas no tendrán ningún derecho a que se les dé nueva fracción y aquellas que tengan dos o más fracciones se les sujetará a que tengan solamente la que en derecho le corresponda. Cuarta: Todos los vecinos que hayan tomado fracciones en el llano de Perea no tendrán derecho a que se les dé nueva fracción en el llano de “El Compromiso”. Quinta: Tanto los vecinos de los cuatro barrios como los del pueblo de Tepexoyuca pueden poner corrales en el terreno pastal para encerrar a sus animales mientras lo disfrutan en común; pero el día en que se fraccione ese terreno por quintas partes entre los cuatro barrios y Tepexoyuca los que tengan corrales los trasladarán al lugar que le corresponda en la parte que les toque (AML, Tierras, c. 3, exp. 23).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Sobre el fraccionamiento del llano El Compromiso de la municipalidad de Ocoyoacac; bases formuladas por los vecinos de Tepexoyuca, 15 de enero de 1898. Las cursivas son mías.

En la propuesta destacan varios puntos: el primero —y más importante— es que la iniciativa partió de un pueblo que no gozaba del usufructo reconocido por los integrantes de los cuatro barrios involucrados. Segundo, que la división del terreno se hiciera sólo en cinco partes, es decir, entre los cuatro barrios y Tepexoyuca, bajo el argumento de que todos formaban parte de una misma familia, de “una gran familia”. Tercero, se reconocían como hijos de la misma municipalidad, para evitar que por no serlo quedaran excluidos.

El cuarto y último punto es que tal iniciativa pretendía evitar el acaparamiento entre los mismos pueblos, pues se indicaba en las bases que “todos los que tengan dos o más fracciones se les sujetará a las que les correspondan”. Esta propuesta al parecer no prosperó y los vecinos de los cuatro barrios continuaron con el usufructo del llano sin que se lesionara el carácter comunal de ese predio y sin afectar la administración del ayuntamiento. No obstante, cuando el ayuntamiento celebraba contratos con algún particular, el vecindario desconocía esa autoridad y apelaba al Ejecutivo del estado para que lo impidiera. En ese sentido, también había malestar cuando las autoridades locales permitían el acceso a “foráneos” que no eran reconocidos por el vecindario.

El nombre del llano se relacionaba con el compromiso que asumieron los vecinos de los barrios de Cholula, Santiaguito, San Miguel y Santa María con el ayuntamiento de Ocoyoacac, para disfrutar del beneficio de una parcela en calidad de arrendatarios. A pesar del compromiso, las autoridades locales tomaron ciertas decisiones que afectaban a los usufructuarios, como otorgar concesiones a particulares o a otros pueblos, por ejemplo, Tepexoyuca, que alegaba derecho sobre el llano en cuestión, parte de los bienes comunales de los barrios de Cholula, San Miguel, Santiaguito y Santa María.

Los vecinos de dichos barrios argumentaban que el presidente municipal concedía el beneficio de explotar ese recurso a individuos que no eran originarios de los barrios, lo que ocasionó su malestar:

El señor presidente municipal de dicho Ocoyoacac ha ido el día dos del corriente [...] a señalar unas fracciones del mencionado llano, una para el C. Anacleto Bentura que nos impide la entrada y salida a nuestras humildes casas y chozas que tenemos construidas hace muchos años y que por lo mismo, la inmemorial servidumbre de vía o camino la hemos adquirido desde inmemorial tiempo y otra para el C. Esteban Pavón, que es vecino de Coapanoaya y que

por lo mismo no debe tener parte en la repartición, pero aun cuando la tuviera, no se le debería dar sino la que previamente fuese señalada y aprobada. Por estos hechos se ve que el señor presidente municipal se arroja facultades que no tiene y nos despoja de derechos adquiridos, pues nos veríamos obligados a dejar y abandonar nuestras casas si se nos impide la entrada a ellas (AHML, Tierras, c. 6, exp. 8).<sup>8</sup>

En este sentido se observa que los vecinos, usufructuarios de ese llano, dirigían oficios al jefe político de Lerma para que se les tomara parecer en las decisiones, además de alegar que el ayuntamiento asumía facultades que no le competían. Este ir y venir entre acciones de la autoridad local, y el malestar de los vecinos de los barrios con derecho a usufructuar el llano, fue el factor primordial para evitar tanto la individualización como la venta de tierra a vecinos ajenos a los barrios. En ese sentido, los vecinos acudían a otros medios para hacer efectiva su participación en la toma de decisiones respecto a la propiedad del llano.

No es de sorprender que en 1901, el presidente municipal de Ocoyoacac informara que los vecinos de los barrios de Santiaguito, Cholula, San Miguel y Santa María gozaban en común del citado llano. No se había llevado a cabo ningún fraccionamiento, que la división estaba en trámite y que se otorgaría una fracción a los mismos vecinos que lo usaban (AHML, Tierras, c. 6, exp. 4). Se trataba de aparentar, ante las autoridades superiores, que se estaba trabajando en el fraccionamiento, pero eso no significaba que se tuviera el propósito de realizarlo. El interés real era conservar el predio en su forma comunal bajo la administración del ayuntamiento.<sup>9</sup>

En 1909 apareció un personaje más: Enrique González, dueño de la hacienda de Texcaltenco, quien aseguraba disfrutar del uso del llano en “mancomún” para que sus ganados pastaran con libertad. Este hacendado se oponía al fraccionamiento del llano y exigía que, en caso de efectuarse, se le otorgara un pago por el derecho sobre el terreno. Los beneficiarios del predio debían hacer

<sup>8</sup> Solicitud de los vecinos del barrio de Santiaguito dirigida al jefe político, 4 de mayo de 1896.

<sup>9</sup> En el ramo “Tierras” del Archivo Municipal de Ocoyoacac se observa que en 1940 todavía el ayuntamiento otorgaba arrendamientos de los terrenos ubicados en el llano El Compromiso a los vecinos de los barrios de Santa María, San Miguel, Cholula y Santiaguito. Hay una especie de relación familiar contradictoria, en virtud de que en ocasiones el ayuntamiento de Ocoyoacac aplicó en otros recursos el fraccionamiento y en otros, como en El Compromiso, hizo todo lo posible por mantener su dominio y control.

ese pago; de no hacerlo, no podrían tomar posesión de las parcelas (AHML, Tierras, c. 9, exp. 4).

En 1908, en sesión de cabildo, se discutía nuevamente la importancia de fraccionar el llano El Compromiso, por dos razones: la primera era la necesidad de los vecinos de contar con una propiedad para mantener a su familia, y la segunda, “más urgente”, para mejorar los fondos municipales, porque no les era posible sufragar los gastos “tan crecidos de la municipalidad”.

Esta vez la iniciativa fue del ayuntamiento para aumentar la recaudación,<sup>10</sup> y en 1910, los vecinos de los cuatro barrios solicitaron al ayuntamiento dividir el llano y cubrir así las necesidades más apremiantes de sus familias:

Los que suscribimos salvamos las protestas necesarias ante Ud. respetuosamente comparecemos exponiendo que en atención a las grandes dificultades que hay para ganarse lo necesario para la subsistencia y comprendiendo que la única fuente de riqueza es la agricultura, pedimos a esa H. corporación se fraccione el llano de el Compromiso y la ciénega que corresponde a esta municipalidad y la que ya está deslindada y cuya escritura y copia se adjunta al Superior Gobierno del Estado, en esta virtud encarecemos muy atentamente como antes decimos, se repartan dichos predios entre la gente pobre de este pueblo, para que con su trabajo personal en estos terrenos divididos puedan obtener lo necesario para el sostén de su familia (AML, Tierras, c. 10, exp. 6).

En virtud de que el fraccionamiento no se realizó, en 1916 algunos vecinos del barrio de Cholula comenzaron a realizarlo por su cuenta. Sin embargo, los líderes fueron aprehendidos por las autoridades municipales (AHM, Gobernación, vol. 203, exp. 12, f. 1). Pese a ello, continuaron fraccionando los terrenos (AHM, Gobernación, vol. 229, exp. 36, f. 1).<sup>11</sup> Debido a las diferencias que existían entre las autoridades municipales y los vecinos de los cuatro barrios, en 1920 y 1921, el gobernador Agustín Millán autorizó al ayuntamiento de Ocoyoacac fraccionar el llano El Compromiso en beneficio de los citados barrios. En esta división, los vecinos quedaron en calidad de arrendatarios según el contrato que

<sup>10</sup> Sesión de cabildo, presidente municipal Luis G. Pliego, 22 de octubre de 1908 (AMO, Actas de Cabildo, vol. 4, f. 70v).

<sup>11</sup> Comunicación del presidente municipal de Ocoyoacac, Magdalena Novoa, dirigida al secretario de gobierno en la que informa de la detención del juez auxiliar de Cholula, 21 de enero de 1919.

celebraron con el ayuntamiento, con el compromiso de pagar de 19 a 27 pesos anuales; sin embargo, los contratos quedaron sujetos a la voluntad del presidente municipal o del síndico, quienes en ocasiones los anulaban para conceder la posesión a otros de “su simpatía o parientes”. La extensión del llano era de 167 hectáreas, y se fraccionó de la siguiente manera:

se dividió en cuatro partes, para Santiaguito, San Miguel, Santa María y Cholula, tocándole a cada uno, respectivamente con arreglo al número de habitantes y en la forma que a continuación se expresa: Al barrio de San Miguel a cada agraciado 2,982 metros cuadrados; al barrio de Santiaguito a cada agraciado 2,314 metros cuadrados; al barrio de Santa María a cada agraciado 1,793 metros cuadrados; cuyas parcelas las poseen en carácter de arrendamiento y por 20 años según contrato con el ayuntamiento de esta localidad (AHEM, Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 03 [1-602], f. 37).<sup>12</sup>

A pesar de que al principio del párrafo dice que el llano se dividió en cuatro partes, el barrio de Cholula no fue considerado, porque se decía que ya contaba con suficientes tierras de labor (AHEM, Fondo Fomento, vol. 6, exp. 27, f. 18).<sup>13</sup> Esta decisión causó enorme disgusto a los vecinos, quienes en años posteriores buscaron por todos los medios evitar que el ayuntamiento continuara arrendando a los vecinos de los otros barrios.

A partir de 1930 se generó una gran inconformidad entre los vecinos de los barrios, pues se negaban a seguir pagando al municipio, porque consideraban que el llano era comunal y, por lo tanto, como propietarios originales, no estaban obligados a pagar el arrendamiento. Por ese motivo buscaron la titulación de sus bienes comunales.<sup>14</sup> Este hecho provocó descontento entre las autoridades

<sup>12</sup> Dictamen referente al asunto restitutorio de tierras, relativo al pueblo de Ocoyoacac, 1922-1941.

<sup>13</sup> Informe de Rodolfo González dirigido al Director del Departamento de Tierras y Aguas, 25 de mayo de 1918.

<sup>14</sup> Años después, los vecinos de los barrios de Ocoyoacac trataron, por todos los medios, que el llano El Compromiso fuera confirmado como bien comunal, debido a que “el convenio que se aprobó consistió en el reparto proporcional de dicha superficie, de acuerdo con el número de familias de cada barrio. Pero nunca para entregar tales tierras al municipio de San Martín Ocoyoacac, para que dispusiera de ellas a su antojo arrendándolas a los propios comuneros por considerables cantidades de dinero, o vendiéndolas a personas distintas como lo había venido haciendo hasta hace cinco o seis años que los comuneros nos opusimos a tales actos ilegales”. Ocurso de los representantes comunales dirigido al Consejo Agrario por el Estado de México (AGA, Restitución, confirmación y resolución de bienes comunales, exp. 276.1/125, leg. 2, f. 3).

municipales, pues durante décadas gozaron del beneficio de arrendar sin problema alguno. Sin embargo, los vecinos cambiaron de actitud dada la posibilidad de confirmación de bienes comunales, incluso trataron de quitar el control que el ayuntamiento ejercía sobre el llano, como en décadas anteriores.

En 1930 se resolvió dotar de 406 hectáreas a los barrios pertenecientes a Ocoyoacac, resultando afectadas las haciendas de Texcaltenco, Jajalpa y Texcalpa (AHEM, Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 3 [1-602], f. 82).<sup>15</sup> Una vez que se otorgó la posesión definitiva del llano, el presidente municipal se negó a firmar el certificado de posesión definitiva, porque el ayuntamiento ya no tendría injerencia en los ejidos de los pueblos, y las pérdidas al tesoro municipal eran cuantiosas, porque dejaron de aportar ingresos al municipio (Warman, 1990: 15).<sup>16</sup>

Tan mal le fue al municipio como a los ejidatarios de los pueblos de Ocoyoacac, puesto que en 1931 estos últimos se quejaban de los excesivos impuestos que cobraba el Comité Particular Administrativo, que los obligaba a pagar por el pastoreo y por la extracción de leña muerta para uso doméstico, cuando antes contaban con este beneficio sin cobro alguno, por el simple hecho de ser vecinos del pueblo.<sup>17</sup> Como se ve, el nuevo conflicto tiene que ver con el cobro exigido a los vecinos por las autoridades agrarias en virtud del uso de los recursos productivos.

Si bien es cierto que la mayor parte de estos recursos quedaron en manos de los pueblos, a pesar de las leyes de desamortización, no fue posible evitar la concentración en ellos. El reparto agrario del siglo xx provocó, por lo menos, dos transformaciones a los pueblos: la primera se refiere al descontento que generaron las autoridades locales a los vecinos por acaparar las tierras o beneficiar a los pudientes del pueblo, y segundo, la reforma agraria fue el instrumento

<sup>15</sup> Comunicación dirigida al Presidente de la Comisión Local Agraria, 28 de febrero de 1930. El programa de dotación de ejidos fue puesto en marcha en enero de 1915, por Venustiano Carranza, quien firmó un decreto en el que establecía que las autoridades estatales debían distribuir provisionalmente las tierras a quienes las solicitaran. Sin embargo, enfatizó que no era el objetivo revivir las antiguas comunidades, más bien se debía dar tierra a la población rural que estuviera en condiciones “miserables”, por último, y más importante, la tierra no pertenecía al común del pueblo, y entonces quedaba abierta la postura de que la tierra debía ser de la nación como lo estableció más tarde el artículo 27 de la constitución de 1917.

<sup>16</sup> Certificado de posesión definitiva presentado por Victoriano Zepeda representante de la Comisión Nacional Agraria, 26 de febrero de 1930 (AHEM, Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 3 [1-602], f. 97).

<sup>17</sup> En la década de los cuarenta del siglo xx, los llanos El Compromiso y El Pedregal fueron declarados propiedad de la nación. Estas tierras nacionales después las reclamó el ayuntamiento de Ocoyoacac, en virtud de que, al ser abiertas al cultivo, los arrendatarios pagaban una renta al ayuntamiento. Al ser declaradas de la nación, estas tierras dejaban de generar ingresos a las arcas municipales, motivo del malestar de las autoridades de Ocoyoacac (AGA, Reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales, exp. 276.1/3751, leg. 3).

ideal para desplazar al ayuntamiento del control territorial que ejercía sobre los recursos productivos.

Sin embargo, al mismo tiempo, este programa federal generó un nuevo malestar, pues los vecinos se quejaban de que las autoridades agrarias cobraban por su uso.

Finalmente, en el llano El Compromiso se vislumbra también la traición del ayuntamiento, al permitir el aprovechamiento a vecinos ajenos a los barrios. El malestar fue constante y se recrudeció entre 1930 y 1940. Antes de esta fecha, los vecinos negociaron con las autoridades locales usufructuar el lugar, pero cuando éstas insistieron en promover la desigualdad y permitir la entrada de personas ajenas, los vecinos buscaron primero que fuera desamortizado y dividido entre la gente de los barrios y segundo que se dotara en su calidad de ejido para dejar fuera al gobierno local.

En esta historia del proceso de privatización de un bien comunal, hay una constante participación de vecinos de los cuatro barrios en la toma de decisiones respecto a un bien corporativo que administraba el ayuntamiento y que en ocasiones pretendía arrendar a particulares o fraccionarlo para cumplir con la tan ansiada propiedad individual propuesta por los liberales de la segunda mitad del siglo XIX, o bien entrar al nuevo proyecto del Estado mexicano sobre reparto de tierras a través de la reforma agraria (Escobar *et al.*, 2010: 17).

## ARCHIVOS

AGA (Archivo General Agrario), Restitución, confirmación y resolución de bienes comunales. Reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales.

AHEM (Archivo Histórico del Estado de México), Fomento.

AHML (Archivo Histórico Municipal de Lerma), Tierras.

AMO (Archivo Municipal de Ocoyoacac), Tierras.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Luis (2003), *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, México, 447 pp.

- Camacho Pichardo, Gloria (2007), *Agua y liberalismo. El proyecto estatal de desecación de las lagunas del alto río Lerma 1850-1870*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Archivo Histórico del Agua, México, 164 pp.
- (2006), *Desamortización y reforma agraria: los pueblos del sur del valle de Toluca, 1856-1930*, tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de México, México, 362 pp.
- cc (Congreso Constitucional) (1892), Colección de decretos expedidos por el Décimo Tercer Congreso Constitucional y por el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, en el periodo corrido de 2 de marzo de 1889 a 2 de marzo de 1891, tomo XXI, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, Toluca.
- Escobar Ohmstede, Antonio (2001), “¿Cómo se encontraba la tierra en el siglo XIX huasteco?”, en Margarita Menegus y Mario Ceritti (eds.), *La desamortización civil en México y España (1750-1920)*, Senado de la República / Universidad Autónoma de Nuevo León / Universidad Nacional Autónoma de México, Monterrey, pp. 91-117.
- Escobar Ohmstede *et al.* (coords.) (2010), *La arquitectura histórica del poder. Naciones, nacionalismos y estados en América Latina. Siglos XVIII, XIX y XX*, El Colegio de México / Centro de Estudios y Documentación Latinoamericano, México, 390 pp.
- II. (Instituto Literario) (1870), *Memoria de todos los ramos de la administración del Estado de México en el año de 1869*, Instituto Literario, Toluca, 80 pp.
- Knowlton, Robert J. (1998), “El ejido mexicano en el siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, núm. 1, vol. XLVIII, pp. 71-96.
- Kourí, Emilio H. (2001), “Economía y comunidad en Papantla: reflexiones sobre la cuestión de la tierra en el siglo XIX”, en Antonio Escobar Ohmstede y Teresa Rojas Rabiela (coords.), *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Registro Agrario Nacional / Archivo General Agrario, México, pp. 197-214.
- Lizcano Fernández, Francisco (2007), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, en *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, julio-diciembre, pp. 61-76.
- Menegus Bornemann, Margarita (1995), “La desamortización de bienes comunales y municipales en el Valle de Toluca (1800-1854)”, en *Siglo XIX, Cuadernos de Historia*, año IV, núm. 12, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, pp. 7-27.
- (1979), *Ocoyoacac: Antología de documentos sobre la tenencia de la tierra en la época colonial*, Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Iberoamericana, México.



- (comp.) (1995), “Ocoyoacac una comunidad agraria en el siglo XIX”, en *Problemas agrarios y propiedad en México s. XVIII y XIX*, El Colegio de México, México, pp. 144-189.
- Miño Grijalva, Manuel y Marta Vera Bolaños (coords.) (1998), *Estadísticas para la historia de la población del Estado de México 1826-1910*, El Colegio Mexiquense / Consejo Estatal de Población, Zinacantepec, México, 72 pp.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, México, 315 pp.
- Schenk, Frank (1995), “La desamortización de las tierras comunales en el Estado de México (1856-1911). El caso del distrito de Sultepec”, en *Historia Mexicana*, vol. XLV, núm. 1, Colegio de México, México, pp. 3-37.
- Warman, Arturo (1990), “El proyecto político del zapatismo”, en Friedrich Katz (comp.) *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, tomo 2, Era, México, pp. 9-23.

# CULTURA DELIBERATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO: TOLUCA Y NEZAHUALCÓYOTL

FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA

## INTRODUCCIÓN

El propósito del presente artículo es evaluar la calidad y el potencial de desarrollo de la democracia deliberativa en dos municipios del Estado de México. La investigación versa acerca del grado en que las condiciones estructurales de México alientan la formación de cacicazgos, práctica del clientelismo político y debilidad del Estado de Derecho en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local.

El marco teórico conceptual está basado en cuatro elementos del “ideal procedimiento deliberativo” propuestos por Bohman (1997), Cohen (2007), Habermas (1996) y Mansbridge (2007), que se refieren a la “situación ideal del discurso”, “ética del discurso”, “justa suma de preferencias” y la calidad de “diálogo cívico” que se practican en los cuerpos deliberantes objeto de estudio.

Idealmente, el proceso de toma de decisiones dentro de los cabildos municipales debería estar basado en un razonamiento comunicativo (orientado al bien común) en lugar de razonamiento estratégico, o bien, incluir incentivos estratégicos, pero de tal forma que los partidos políticos pudieran obtener espacios políticos a través de la fuerza de la mejor argumentación pública.

Bohman (1997: 120) define la “situación ideal del discurso” como aquella condición “de igualdad comunicativa en la cual todos los participantes de una deliberación gozan de igualdad para hablar, iniciar cualquier tipo de interacción discursiva y adoptar cualquier función en un diálogo o comunicación”. Por otro lado, Habermas (1996: 230) define la “ética del discurso” como el conjunto de “condiciones comunicativas de la argumentación que logran que el juicio imparcial sea posible”. Lo anterior significa que los deliberantes deben a) justificar

propuestas y posiciones a través de argumentos, b) respetar debidamente los diferentes argumentos que se dan en una deliberación, c) estar abiertos a la participación de otros deliberantes, d) decir realmente lo que se piensa en una deliberación (ser verídico), e) emitir argumentos relacionados con el bien común y f) intentar lograr un consenso racional, a pesar de que, por el momento, concluyeran su deliberación a través del principio de mayoría. A través de la satisfacción de estos requisitos, la interacción discursiva puede considerarse realmente deliberativa (Steiner, 2004: 1-40).

Por su parte, Mansbridge define el diálogo cívico simplemente como “el acto pre-deliberativo de compartir información acerca de perspectivas [públicas]” y define la “justa suma de preferencias” como “el criterio regulador que ordena poder igual para cada participante de un proceso de toma de decisiones” (Mansbridge, 2007: 254, 263).

Las anteriores definiciones constituyen el marco analítico del presente capítulo y, a través de ellas, se tiene el objetivo de emitir un juicio más preciso sobre la calidad de la democracia deliberativa en los casos estudiados. A través de la revisión del estado de la cuestión, la realización de seis entrevistas y el análisis de fuentes primarias, periódicos y marco legal, este artículo disertará acerca de la calidad de diálogo cívico y deliberación pública dentro de dos cabildos municipales: Toluca y Nezahualcóyotl, ambos del Estado de México. Estos dos municipios fueron escogidos por haber sido gobernados por partidos políticos diferentes (PAN y PRD, respectivamente) cuando se realizó el trabajo de campo para esta investigación, puesto que esta circunstancia puede mostrar un mejor panorama de la cultura deliberativa en los gobiernos locales de México, de acuerdo con el partido que ejerce el poder.

## MARCOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL GOBIERNO LOCAL EN MÉXICO

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2012),<sup>1</sup> el municipio es la base de la división territorial y administrativa, así como de la organización política de nuestro país. Posee un sistema de gobierno republicano, representativo y popular reflejado en

<sup>1</sup> A partir de ésta, las siguientes referencias a las constituciones serán ejemplo del asunto explicado en el cuerpo del texto.

los principios de elección periódica de autoridades y en su no reelección en periodos inmediatos. Este mismo artículo institucionaliza una forma colegiada de gobierno local reflejado en un número de regidores y síndicos, dependiendo del tamaño del municipio. Cada municipio posee tanto personalidad jurídica como patrimonio propio, lo cual le concede un nivel aceptable de autonomía política y económica.

El cabildo municipal no tiene una división formal de poderes ya que ejerce tanto funciones administrativas como legislativas. El artículo 115 menciona los servicios públicos que los municipios deben proporcionar: agua potable, drenaje, alcantarillado, administración y disposición de la basura, mercados, incluyendo mercados de abasto, cementerios, mataderos, pavimentación, parques y jardines, y seguridad pública.

Este artículo constitucional concede a los municipios la facultad de establecer impuestos en bienes inmuebles y de administrar los derechos por servicios públicos prestados; las legislaturas estatales tienen derecho de aprobar las leyes de ingresos municipales; los municipios, por su parte, pueden aprobar sus respectivos presupuestos basándose en los ingresos disponibles y aprobados por sus respectivas legislaturas estatales. El artículo 115 también concede a los gobiernos municipales la facultad de coordinarse y asociarse no sólo entre ellos, sino también con el gobierno federal y con los estatales para prestar mejores servicios públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a los municipios facultades administrativas sustantivas. Las constituciones políticas estatales reconocen la naturaleza de los gobiernos locales como “asambleas deliberantes con propia autoridad y competencia” en las que los titulares (presidentes municipales) poseen facultades ejecutivas, y los regidores y síndicos poseen facultades de control y vigilancia sobre la administración pública local (CPEM, 2006: art. 116). La integración de los cabildos municipales (ayuntamiento) también está regulada tanto por la constitución federal como por la estatal y uno de los principios establecidos por ambas normas es que los miembros de los cabildos municipales son elegidos tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, en elecciones universales, directas y secretas en las que sólo candidatos partidistas pueden competir.

Las constituciones de los estados regulan en detalle la relación entre legislaturas estatales y ayuntamientos municipales en cuanto al criterio para la distribu-

ción de ingresos federales y en cuanto a la promulgación de las leyes de ingresos de los municipios. De hecho, las legislaturas estatales tienen la última palabra sobre la distribución de ingresos federales. Este escenario frecuentemente conduce a un conflicto partidista si la legislatura estatal y el ayuntamiento municipal son controlados por diferentes partidos políticos (Barraca, 2005: 9).

Aparte de la constitución política nacional y de las estatales respectivas, los gobiernos locales están regulados por la relativa Ley Orgánica Municipal promulgada por la legislatura estatal correspondiente. Esta última establece criterios para la división política de los municipios y la integración de los cabildos municipales; regula la instalación formal, funcionamiento general y facultades del cabildo; la organización de la administración municipal, la naturaleza y facultades de sus comisiones; las facultades de los presidentes municipales, síndicos, regidores y funcionarios municipales tales como secretario, tesorero, contralor; finalmente, norma, con mayor detalle, diferentes aspectos de la administración pública local.<sup>2</sup>

Por otra parte, cada municipio en México tiene derecho a promulgar un Bando de policía y buen gobierno que establezca la organización territorial del municipio, los principios de organización y funcionamiento del gobierno municipal, las reglas generales para el suministro de los servicios públicos, el desarrollo social, económico y urbano, la concesión de permisos industriales y comerciales, y el logro de la seguridad pública y protección civil.

#### PRINCIPIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

El ayuntamiento es tanto un órgano de representación del pueblo municipal como un órgano colegiado de gobierno cuyas funciones están divididas entre los miembros del respectivo cabildo. El proceso de toma de decisiones dentro del “ayuntamiento” formalmente sigue principios democráticos, exige mayoría simple o calificada, dependiendo el caso, y respeta la facultad de veto y de voto calificado del presidente municipal (Pontifes, 2002: 111).

Un “ayuntamiento municipal” funciona de forma muy similar a un sistema de gobierno parlamentario, ya que el presidente municipal tiene facultades similares a las de un primer ministro, porque está a cargo del Poder Ejecutivo pero

<sup>2</sup> Como ejemplo tenemos las leyes orgánicas municipales de Michoacán de Ocampo (2003) y del Estado de México (2007).

no puede implementar alguna política pública o algún programa sin la aprobación del cabildo municipal, el cual controla y vigila la respectiva administración local para que se oriente al bien común. Los regidores municipales, entonces, trabajan como si fueran miembros de parlamento, ya que cualquier política pública o programa de la administración pública local debe ser aprobado por ellos, ya sea a través de mayoría absoluta o mayoría calificada; el principio de mutua dependencia prevalece en la toma de decisiones municipales (Pontifes, 2002: 116-117).

No existe separación formal de poderes dentro del ayuntamiento porque el presidente municipal también es miembro del cabildo municipal, y disfruta de algunos privilegios en los procesos de toma de decisiones, ya que puede vetar cualquier decisión del cabildo y gozar de voto calificado, en caso de empate entre los miembros (Pontifes, 2002: 111-112). Los síndicos también son miembros del cabildo municipal, aunque sus funciones se concentran en defender los intereses y derechos del municipio, representar al gobierno municipal en controversias legales y administrar el tesoro municipal. También forman parte de las distintas comisiones y tienen derecho a voz y a voto en el proceso de toma de decisiones de cabildo municipal (ver LOMEMO, 2003: art. 51).

Regidores y síndicos trabajan a través de comisiones que controlan y vigilan la administración pública local y constituyen un contrapeso al poder del presidente municipal (LOMEMO, 2003: art. 52). Las funciones de las comisiones municipales son estudiar, analizar y proponer argumentos, acciones y normas para asegurar un buen desempeño de la administración pública municipal, así como monitorear el cumplimiento de las leyes relativas a esta administración (ver LOMEM, 2007: art. 35 y LOMEMO, 2003: art. 66).

El número de regidores y síndicos que forman parte del ayuntamiento municipal, así como la distribución de las facultades entre éste y el gobierno estatal respectivo también varía de acuerdo con la relativa legislación estatal (ver CPEM, 2006: art. 117 y CPELSMO, 2006: art. 114).

#### PRINCIPIOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El ayuntamiento municipal fue principalmente diseñado para ser un órgano de control y vigilancia de la administración pública local. A través de comisiones, los regidores y síndicos se aseguran de que el presidente municipal y sus funcionarios públicos cumplan con los planes y programas aprobados por el

“cabildo municipal”; al mismo tiempo revisan el estado de la administración pública local para verificar que cumpla con la normatividad relativa (ver LOMEM, 2007: art. 66 y LOMEMO, 2007: art. 35).

Generalmente los gobiernos locales tienen autoridades auxiliares (tales como secretarios municipales), aparte de las constitucionales, con el objeto mejorar vigilancia, transparencia y buen desempeño de la administración pública municipal (ver BGMT, 2008: arts. 26-32). De esta forma, regidores, síndicos y autoridades auxiliares están generalmente facultados para controlar internamente la administración pública local, y en muchos casos, los ciudadanos comunes lo están para formar comités de vigilancia sobre el cabildo municipal (Higareda, 2006).

La administración pública municipal también es vigilada por la respectiva legislatura estatal y su relativa Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>3</sup> La primera puede controlar la administración pública municipal a través de la aprobación de la relativa ley de ingresos municipal por medio de la cual se establecen los impuestos y las cuotas locales. Por si no fuera suficiente este control, la Contaduría Mayor de Hacienda de la relativa Legislatura estatal tiene también la facultad de investigar las cuentas públicas y el tesoro municipal (Gurza, 2002: 180-186).

### CARACTERÍSTICAS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL GOBIERNO LOCAL EN MÉXICO

Existen estudios previos acerca de los problemas que los municipios han enfrentado recientemente en México. Por ejemplo, hace más o menos 50 años, Leonard Cárdenas (1962: 858-865) identificó la falta de autonomía económica y política de los municipios mexicanos como la más seria limitación que han enfrentado. Aseguró que la falta de recursos financieros y de administradores calificados ha afectado la capacidad de los municipios para enfrentar los retos de su desarrollo. Si consideramos el año en que se escribió este estudio, no debería sorprendernos saber que Cárdenas detectó también el estrictísimo control financiero que los gobiernos estatales ejercen sobre los municipios, como un serio desafío para su desarrollo eficiente.

<sup>3</sup> Órgano de control y fiscalización de los recursos públicos que se ejercen en cualquier entidad federativa de la República Mexicana.

Por otra parte, en un estudio relativamente reciente, Enrique Cabrera Mendoza (2000: 374-388) afirma que los municipios en México son institucionalmente débiles como para superar la subordinación al gobierno federal y estatal respectivo. Subraya que muchos municipios, especialmente los rurales, carecen de capacidad administrativa y autonomía financiera para proporcionar servicios públicos de manera independiente y exitosa. Cabrera también señala que en México hacen falta modelos efectivos y responsables para la administración pública, lo cual agrava la falta de respuesta de las autoridades locales a las demandas de los ciudadanos. También argumenta que los intereses partidistas promueven el neo-corporativismo, el clientelismo y las prácticas de compra de votos a través de la erogación de recursos públicos, y que la descentralización de facultades a los municipios sin un control adecuado del erario podría arruinar la transición democrática a escala local en México.

Steven Barraca (2005: 1-25) igualmente afirma que los municipios mexicanos experimentan debilidad administrativa y financiera, a pesar de la devolución de facultades y recursos a través de la reforma constitucional de 1999. Asimismo, confirma la existencia de incentivos para bloquear la descentralización de los estados a los municipios debido a intereses electorales partidistas, ya que algunos gobiernos estatales todavía recurren al clientelismo para asegurar victorias electorales. Por eso considera que es necesario mejorar la capacidad fiscal local para consolidar la autonomía de los municipios respecto a los niveles superiores de gobierno.

Merilee Grindle (2006: 55-69) argumenta que la construcción de la capacidad administrativa de los municipios mexicanos es indispensable para que respondan más eficiente y efectivamente a las sociedades civiles locales. Al mismo tiempo afirma que una reforma organizacional, la capacitación de recursos humanos y la computarización de los gobiernos municipales contribuirían a la construcción de su capacidad administrativa y añadirían coherencia a sus actividades.

Allison Rowland (2003: 1-40) no considera que los miembros de un ayuntamiento municipal realmente representen los intereses de su comunidad local, incluso afirma que frecuentemente los líderes de organizaciones vecinales municipales actúan en favor de partidos políticos, y estas organizaciones sirven principalmente como canales de comunicación entre servidores públicos y los miembros leales de determinados partidos políticos, con el objeto de mejorar su viabilidad electoral en la comunidad respectiva.



La misma autora afirma que tal control partidista sobre las organizaciones vecinales se refleja en un proceso de toma de decisiones centralizado, que impide la auténtica participación ciudadana y de las bases partidistas. Además destaca la tensión entre la política partidista y la representación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de los municipios mexicanos, y afirma que en México los intereses particulares de los partidos políticos agravan la mala rendición de cuentas de las autoridades locales. Agrega que los gobernadores estatales todavía poseen facultades discrecionales sobre los gobiernos municipales, situación que impide una adecuada descentralización de servicios públicos, especialmente en relación con la administración de justicia (Rowland, 2003: 1-40).

Para Julián Salazar (2007: 75), el principal desafío para una descentralización exitosa de servicios públicos consiste en asegurar la completa rendición de cuentas de los servidores públicos estatales y locales, de otra forma, la descentralización dejaría espacios discrecionales de poder para las élites estatales y locales. Argumenta que los municipios todavía carecen de la capacidad institucional para evaluar y monitorear el uso de los recursos públicos, y para garantizar su uso transparente y efectivo.

A través de un mejor diseño institucional y de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, los gobiernos locales podrían ser más eficientes y receptivos a las necesidades de las comunidades locales. Por otra parte, Jonathan Fox (2007: 527-559) cuestiona la autenticidad de la representación de los intereses ciudadanos en el ayuntamiento municipal. Subraya la necesidad creciente de establecer un cuarto nivel de gobierno en México y pugna por una mayor descentralización de recursos y facultades en los procesos de toma de decisiones. Este autor afirma que las comunidades rurales constituirían este cuarto nivel de gobierno, puesto que en la actualidad éstas enfrentan el dilema de tener servidores públicos elegidos democráticamente o servidores públicos nombrados por el gobierno municipal central, esto último implicando un tipo de cultura autoritaria municipal.

Fox arguye también que la intensa competencia partidista en el ámbito municipal no ha mejorado las oportunidades de las comunidades indígenas de participar y lograr que los gobiernos locales rindan mejores cuentas. Sin embargo, afirma que tanto las organizaciones como las prácticas de la sociedad civil pueden mejorar las posibilidades de las comunidades submunicipales de lograr que los gobiernos municipales les rindan mejores cuentas.

De acuerdo con este autor, el gobierno submunicipal es importante porque constituiría la forma más directa de representar y gobernar a los ciudadanos

mexicanos, tanto de comunidades urbanas como rurales, así como un mayor proceso de descentralización de facultades y recursos.

Por otra parte, Peter Ward y Victoria Rodríguez (1999: 673-710) subrayan la seria dependencia actual de los gobiernos municipales en los estatales, ya que los fondos federales son transferidos a los municipios a través de la aprobación discrecional de las legislaturas estatales. De igual forma, Brian Turner (2004: 126-127) considera que las transferencias de fondos públicos a los municipios todavía están sujetas a la sustancial discreción del partido gobernante estatal. Esta dependencia económica de los municipios en las legislaturas estatales aumenta también su dependencia política. Argumenta asimismo que, a lo sumo, la negociación federal entre partidos políticos podría limitar la discreción de las legislaturas estatales en estas transferencias, y considera que la falta de una vigilancia ciudadana propicia las condiciones para el uso discrecional y partidista de los fondos públicos y que sin una rendición de cuentas adecuada, los enclaves autoritarios pueden surgir en los ámbitos estatal y municipal. La descentralización de facultades y recursos públicos no se ha acompañado, hasta la fecha, de una efectiva rendición de cuentas. La distribución de fondos públicos por parte de las legislaturas estatales está todavía manipulada políticamente.

Finalmente, Emily Edmonds Poli (2006: 387-410) argumenta que los municipios mexicanos son reticentes (por miedo a sufrir los costos políticos y financieros) acerca de su independencia sub-nacional, ya que muchos de ellos, especialmente los rurales, no poseen los recursos públicos suficientes para financiar la infraestructura burocrática necesaria para proporcionar servicios públicos.

Edmonds argumenta que el actual sistema de participación de ingresos públicos crea perversos incentivos que dañan la autonomía política y fiscal de los gobiernos sub-nacionales, puesto que tanto gobernadores como presidentes municipales consideran frecuentemente que no les retribuye electoralmente hacer cumplir las leyes fiscales. Incluso advierte que una mayor descentralización de facultades fiscales y administrativas puede arruinar la transición de México a la democracia, porque muchos gobiernos estatales y municipales todavía tienen un acentuado enfoque clientelista en el uso de recursos públicos, lo que podría reforzar, como consecuencia, gobiernos autoritarios en el ámbito sub-nacional.

Por otro lado, la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluralista de partidos ha sido el motor principal del proceso de descentralización de facultades y servicios públicos en los ámbitos estatal y municipal en

México. En un contexto electoral más competido, los presidentes municipales (sin importar su filiación política) tienen un incentivo para demostrar su capacidad de proporcionar servicios públicos de calidad a sus respectivos electorados; pero para lograrlo necesitan de la mayor descentralización de facultades y recursos públicos (Barraca, 2005: 32).

Sin embargo, en el contexto actual, ha sido difícil para los municipios desarrollar su capacidad administrativa y financiera para ofrecer servicios públicos de calidad, a pesar de que disfrutaban de más facultades fiscales y administrativas, como consecuencia de las reformas al artículo 115 de la Constitución Mexicana, realizadas en 1983 y 1999. Tal parece que la cultura y el gobierno autoritarios sufridos durante 70 años fueron factores que no promovieron el desarrollo humano, cultural, social y profesional para una buena administración pública municipal en México.

No obstante, a través de la representación proporcional en el cabildo municipal, los partidos de oposición tienen un incentivo para exigir una mejor rendición de cuentas de su relativa administración pública local. Aparte de lo anterior, los regidores de partidos de oposición pueden denunciar, en la esfera pública, las decisiones tomadas por el partido gobernante en el ámbito local. Esto representa un progreso en la rendición de cuentas de las autoridades locales, aunque no es suficiente para desalentar el clientelismo electoral y la mala administración de los recursos públicos hacia fines particulares o partidistas, por lo tanto, también se necesita actualizar el marco jurídico para mejorar la transparencia en la información pública, exigir una mayoría calificada para la toma de decisiones que impliquen el manejo de recursos públicos y establecer la autonomía de los órganos internos de control del municipio, respecto de los presidentes municipales (Pérez, 2006).

## CASOS DE ESTUDIO

### TOLUCA

Toluca de Lerdo es un municipio urbano y la capital del Estado de México. Tiene alrededor de 750,000 habitantes, principalmente concentrados en la ciudad de Toluca, pero también distribuidos en 24 pequeñas villas y vecindades rurales. Su territorio es de alrededor de 420 kilómetros cuadrados (Bando de Gobierno del

Municipio de Toluca, 2008). Alrededor de 3% de la población está formada por comunidades indígenas, principalmente de los grupos étnicos otomí y mazahua (INFDM, 2005). La vida económica del municipio se basa principalmente en la industria, comercio, servicios y turismo, aunque la agricultura y la ganadería también se practican pero en menor escala. Toluca no muestra una diversidad religiosa profunda, pues alrededor de 94% de la población es católica, 3% es evangélica y 3% judía o de otras organizaciones (INFDM, 2005).

La investigación de campo del presente capítulo se llevó a cabo en julio de 2006 y consistió en entrevistas con regidores de los tres principales partidos políticos en este municipio: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN), en las que se encontró un patrón de interacción discursiva muy tenso entre los regidores. La relación entre los miembros del cabildo municipal no fue cordial ni alejada de intereses partidistas. La exagerada disciplina partidista y los intereses particulares de los principales partidos políticos parecen haber influido sustancialmente la calidad de la interacción discursiva dentro del cabildo municipal. De acuerdo con Andrea María del Rocío Moreno Nájera (PRD):

Debido a que goza de mayoría absoluta, el presidente municipal rechaza las opiniones y propuestas de los regidores que forman minoría en el cabildo municipal, por lo mismo los regidores del PAN no participan en los debates de las sesiones deliberativas ya que previamente asisten a lo que ellos denominan “cabildo azul”, antes que empiecen las reuniones del cabildo, siempre el mismo día, pero antes de las reuniones del cabildo. De esta forma los regidores del PAN imponen la perspectiva de su partido, pero nunca los escuchamos, estamos a punto de terminar nuestro período y nunca los hemos escuchado, estos regidores sólo votan porque una vez que el “cabildo azul” toma una decisión ellos no pueden estar en contra de la misma, porque sólo pueden participar para apoyar lo que ya ha sido decidido en su reunión previa, y algunas veces no se molestan siquiera en hacer esto (Moreno, 2006).

De acuerdo con Moreno Nájera, la combinación del sistema electoral de representación proporcional (que otorga espacios a los partidos de oposición) y de la cláusula de gobernabilidad no ha sido adecuada para promover un debate abierto, inclusivo y de calidad dentro del cabildo municipal:

La cláusula de gobernabilidad desalienta la deliberación pública porque no existe la necesidad de convencer a los otros partidos a través de razones públicas. Esta es una cuestión que se está debatiendo y continuará siendo debatida, independiente del partido en el gobierno, siempre existirá la tentación de ejercer autoritarismo, así que el cambio tiene que ver con reformas, con nuevas reglas para los procesos de toma de decisiones, pero también con revisar la vida interna de los partidos (Moreno, 2006).

La entrevistada también mencionó que la efectividad de la descentralización de facultades y recursos dependía de la actitud de compromiso y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual —dijo— estaba ausente en el contexto del país en ese momento. Finalmente, en relación con la transparencia, Nájera mencionó que el presidente municipal y sus funcionarios no informaban adecuadamente a los regidores sobre el destino exacto de los recursos públicos.

Por otra parte, Laura Benhumea (PRI) estimó que el presidente municipal había tomado decisiones unilateralmente y que sólo cuando las reuniones del cabildo necesitaban abrirse a los medios de comunicación, el presidente municipal estaba forzado a tomar en cuenta a los regidores de oposición:

Me parece que las decisiones, durante la presente administración, han sido tomadas unilateralmente por el presidente municipal y su gente cercana, tales como directores o secretarios nombrados por él mismo. Sólo ocasionalmente ha tomado en cuenta los puntos de vista de los regidores de los partidos políticos de oposición, y cuando ha sucedido así es porque las reuniones de cabildo son públicas, abiertas a los medios de comunicación, así que el presidente municipal es forzado por este contexto para tomar esta clase de actitud; sin embargo, en muy pocas ocasiones ha sucedido así (Behumea, 2006).

Benhumea también se quejó de la escasa información pública proporcionada por el presidente municipal para la discusión de los asuntos públicos. Ella mencionó que frecuentemente pedían a los regidores de oposición votar a favor de una política pública específica, y se les comentaba que recibirían la información después. Benhumea incluso criticó la actitud del presidente municipal en las reuniones del cabildo municipal, la calificó como conflictual en lugar de deliberativa y sugirió que las autoridades locales no eran transparentes, porque

reservaban información relevante, relacionada con programas sociales federales a través de los que el PAN buscaba ganar elecciones:

El programa social de Oportunidades ha sido usado para propósitos partidistas, en términos generales, los panistas condicionan becas, pensiones y apoyo económico en el voto para su partido. Algunas personas me han comentado: “[los panistas] han venido a mí y me han afirmado que si no voto por ellos me retirarán los apoyos que actualmente me otorgan”, la gente suele ser ignorante y creen verdaderamente que si no votan por un determinado partido político les retirarán los apoyos (Behumea, 2006).

En contraste, el regidor Roberto Urquiza (PAN) remarcó el grado de unanimidad a través del cual el Ayuntamiento de Toluca aprobaba políticas públicas: 98% de las veces. También afirmó que la participación de los regidores de los partidos de oposición había sido constructiva, aunque comentó que los regidores de oposición habían sido forzados a aprobar políticas públicas ya que éstas habían sido previamente diseñadas para el evidente beneficio del municipio: “Ya que nuestras propuestas [de la administración del PAN] han sido pensadas para beneficiar a los ciudadanos, esto significa que los regidores de los partidos de oposición no tienen otra opción sino aprobarlas, de otra forma se enfrentarían a los ciudadanos” (Urquiza, 2006).

Podemos concluir, entonces, que en las entrevistas a los miembros del Ayuntamiento de Toluca de Lerdo se evidenció una interacción discursiva amarga, desconfiada, distante, poco cooperativa y más orientada al interés partidista. Parecía como si los regidores hubieran diseñado estrategias de defensa y ataque para las sesiones del cabildo, y reflejaron un ambiente político dividido y tenso, en lugar de uno conjugado alrededor de los intereses comunes del municipio.

De hecho, Laura Behumea mencionó que los regidores de oposición también se reunían antes de las sesiones oficiales del cabildo para planear la estrategia de estas sesiones y así neutralizar la estrategia del ‘cabildo azul’. Por tanto las sesiones oficiales del cabildo municipal parecían más un campo de batalla que un verdadero ejercicio público deliberativo (Behumea, 2006).

En resumen, podemos afirmar, con base en las entrevistas realizadas, que la calidad de diálogo cívico dentro del Ayuntamiento de Toluca fue baja; la igualdad comunicativa entre regidores pareció dañada por la cláusula de gobernabilidad

que permitió una sobrerrepresentación del partido en el poder local, ya que los regidores de oposición entrevistados se quejaron de autoritarismo en la toma de decisiones. La práctica de la ética del discurso para la toma de decisiones también se afectó negativamente por la cláusula de gobernabilidad, debido a la competencia exacerbada por el poder entre los partidos políticos que pareció impedir que los regidores buscaran un consenso racional orientado al bien común del municipio.

### NEZAHUALCÓYOTL

Nezahualcóyotl es uno de los municipios más grandes del Estado de México. Se localiza al noreste de la Ciudad de México y tiene alrededor de 1.3 millones de habitantes. Su economía se basa en el comercio, servicios e industria. Gran parte de su población se compone de personas de clase media que trabajan o estudian en el Distrito Federal. Hasta julio de 2006, el PRD había gobernado este municipio por cuatro periodos consecutivos.

La investigación de campo para este estudio consistió en entrevistas con regidores de los principales partidos políticos: PRD, PRI Y PAN. Como en el caso del municipio de Toluca de Lerdo, a través de ellas se percibió una interacción discursiva amarga, tensa, desconfiada y conflictual entre los regidores de este municipio. Esto sugirió que los intereses de partido afectaban negativamente el diálogo cívico, la inclusión, la libertad, la transparencia y la apertura en la toma de decisiones del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

En ese sentido, Carlos Alberto Pérez (PAN) mencionó que, desde su perspectiva, el partido gobernante en Nezahualcóyotl (PRD) no tenía una intención real de escuchar los argumentos de la oposición:

Es muy difícil discutir una cuestión que no se encuentre en su agenda como partido político, aparte de la circunstancia de que la ley permite al PRD tener esta clase de actitud y comportamiento, la realidad es que los miembros del cabildo sólo son figuras decorativas porque no están preparados para cumplir sus funciones y comprender propiamente los problemas de la comunidad (Pérez, 2006).

Pérez también mencionó que, en su opinión, no había un debate municipal real ya que:

En el caso del grupo mayoritario, los perredistas suelen ir [ellos] en una dirección, en realidad no tenemos debate, no tenemos una discusión, no hay un verdadero contraste de ideas o proyectos, sólo aprueban cualquier cosa que el presidente municipal somete a su consideración, y en el caso de la alianza PRI-PVEM, ellos enfocan el diálogo como negociación para continuar disfrutando privilegios, y siempre negocian privilegios o espacios políticos, realizan una turbia negociación, influida por intereses de partido (Pérez, 2006).

El entrevistado consideró que para lograr una real negociación del presupuesto municipal, los regidores de los partidos opositores tenían que dialogar primeramente con los líderes de las corrientes de opinión del PRD, que controlaban a sus regidores, quienes, a su vez eran forzados a obedecer a estos líderes. Pérez incluso mencionó que para el presidente municipal los regidores del PRD no representaban a los ciudadanos, solamente estaban allí para levantar las manos y aprobar sus iniciativas [del presidente municipal].

Este regidor del PAN también se quejó de la falta de información suficiente acerca del destino de los recursos públicos:

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga al cabildo municipal a tener un órgano interno que aplique las medidas correctas para lograr transparencia; sin embargo, la realidad es que esto no funciona así, existen muchos obstáculos porque la mayoría de la información se clasifica como confidencial, información que no puede ser revelada porque su revelación es ilegal, y pienso que cuando no existe transparencia es porque las autoridades están escondiendo algo y temen su difusión (Pérez, 2006).

[...]

El problema es que el Órgano Técnico de Transparencia y Acceso a Información Pública no puede y no debe depender del titular de la institución que será revisada, auditada, inspeccionada, ya que esta circunstancia genera un motivo real para no revelar información delicada que pueda afectar al titular mencionado (Pérez, 2006).

Martha Paz Angón (PRI) cuestionó, de igual forma, la falta de una actitud crítica de los regidores del PRD hacia las iniciativas del presidente municipal:



“Podemos observar que algunos regidores del PRD siguen la línea que les da el presidente municipal, que son gobernados por puros comentarios, se les ordena ir en cierta dirección y van” (Paz, 2007).

Paz también mencionó que su partido no está satisfecho con el grado de transparencia en Nezahualcóyotl, puesto que la información pública se libera poco a poco, lentamente. Confirmó la visión de que el partido en el gobierno (PRD) usaba el corporativismo y el patrocinio político para mantenerse en el poder:

Por supuesto existen intereses particulares del PRD en los procesos de toma de decisiones, existen grupos de ciudadanos que el PRD recluta, que este partido beneficia, por ejemplo, el ayuntamiento pronto entregará un importante número de becas: 7,000; sin embargo, ¿quién se beneficia de estas becas? Hablando en términos generales, la gente que el PRD manipula, ya que las autoridades municipales no han venido ni me han dicho qué otras personas pueden ser propuestas, en términos generales presenciamos el voto corporativo, aunque es muy difícil de probar estas situaciones durante las elecciones (Paz, 2007).

Por otra parte, José Luis Villoro Rocha (PRD) afirmó que los regidores de la oposición no querían apoyar las propuestas del presidente municipal sólo porque se verían reflejadas en mayor apoyo electoral para el PRD:

Existen discusiones y diferencias porque las propuestas del presidente municipal son realizables y pueden resolver muchos problemas del municipio, es lógico que los regidores de oposición no validen o apoyen estas propuestas porque saben que beneficiarán a los ciudadanos y, por tanto, los ciudadanos continuarán apoyando al partido en el poder (PRD) ya que observarán resultados positivos en su administración (Villoro, 2006).

Villoro aceptó que su partido había permitido discusiones amplias en el cabildo municipal, pero en el momento de votar utilizaba su mayoría absoluta y aprobaba las propuestas del presidente municipal:

Aquí hay regidores de diferentes partidos. En lo personal tenemos una buena relación, pero durante las discusiones del cabildo tenemos que ejercer un poco de presión para que les hagamos sentir la orden que recibimos de la gente, pero

lo hacemos con respeto, ya que todos somos seres humanos y mexicanos, sin embargo, esta presión es para apoyar las propuestas del presidente municipal, pero no sin propósito, sino siempre pensando en beneficiar a la comunidad [...] Después de que el presidente municipal envía su iniciativa, los regidores tienen ocho días para aprobar o no lo que ha sido sometido a su consideración. Esto lo saben bien todos los regidores de oposición y ellos algunas veces aprueban o desaprueban, pero afortunadamente nosotros, los perredistas, constituimos mayoría, así que nos inclinamos a apoyar las iniciativas del presidente municipal porque observamos que estas iniciativas son factibles (Villoro, 2006).

El entrevistado acusó a los partidos de oposición de argumentar en términos de intereses privados y afirmó que su partido debate pensando en el interés general de la comunidad municipal:

Muchas veces, cuando no se alcanza consenso es porque hay intereses atrás, los regidores de oposición argumentan en términos de sus intereses personales, mientras que para nuestro presidente municipal no existen intereses privados, aquí el interés es beneficiar a la sociedad en general (Villoro, 2006).

Las tres entrevistas revelan una intensísima competencia partidista para obtener apoyo electoral, en Nezahualcóyotl. Este hecho también explica el carácter amargo de la interacción discursiva de los regidores en este cabildo municipal. Las acusaciones, denuncias, quejas y suspicacia sobre la falta de inclusión, de libertad, de transparencia y de apertura en los procesos de toma de decisiones constituyen síntomas de la exacerbada competencia partidista en las sesiones del cabildo municipal de Nezahualcóyotl.

Por otra parte, la distribución de ayuda social, en sí misma (por ejemplo, a través del programa “Oportunidades”), no afecta a la democracia, si su fin es promover el desarrollo humano. Por el contrario, puede contribuir al avance integral de la ciudadanía para participar en política; sin embargo, si se condiciona al apoyo electoral para un determinado partido político, o si los ciudadanos son forzados a adherirse a ellos para recibir ayuda, entonces la democracia se corrompe, porque los resultados de las elecciones locales dependerán de ciudadanos “colonizados” que no han desarrollado independencia crítica y deliberativa para decidir la mejor opción política en su comunidad.

Los hechos descritos dan cuenta de la interacción discursiva hostil entre los regidores del cabildo municipal de Nezahualcóyotl, y muestran que, en sus deliberaciones, sustituyen frecuentemente el interés general del municipio por los intereses electorales de sus propios partidos.

En resumen, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la calidad de diálogo cívico en Nezahualcóyotl se mostró deficiente; la “igualdad comunicativa” entre regidores pareció ser afectada negativamente por la cláusula de gobernabilidad, debido a que los regidores de oposición se quejaron de no haber sido tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

La práctica de la “ética del discurso” y de la “justa suma de preferencias” también pareció ser afectada negativamente porque el partido en el poder no necesitaba ser auténtico, argumentar en términos del bien común, tener propósito de consenso racional ni tomar en cuenta las posiciones de regidores de oposición en los procesos de toma de decisiones, puesto que sabían de antemano que tenían la mayoría absoluta que les garantizaba su programa de gobierno.

Por todo lo explicado, podemos definir la calidad de la democracia en este municipio como mínima sin ser deliberativa.

## CONCLUSIONES

Las condiciones estructurales de México (desigualdades sociales y económicas, y la falta de educación y cultura cívica) afectan profundamente las perspectivas de desarrollo deliberativo del gobierno local, porque estimulan los cacicazgos locales y el clientelismo electoral y debilitan, al mismo tiempo, el Estado de Derecho, que pudiera hacer valer procedimientos e instituciones democráticas en este nivel de gobierno.

Por si fuera poco, instituciones políticas para la toma de decisiones tales como la “cláusula de gobernabilidad” y la “mayoría simple” (50%+1) desalientan el diálogo cívico y la práctica de la “ética del discurso”, precisamente en los procesos de toma de decisiones. Por el contrario, ambas instituciones alientan el razonamiento estratégico en lugar del razonamiento comunicativo (en relación con el bien común) dentro de las deliberaciones municipales. Lo anterior provoca que el partido dominante, en una localidad determinada, esté inclinado a tomar decisiones de acuerdo con un criterio de ventaja electoral, que le permita manipular recursos públicos para comprar votos, especialmente si la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos son deficientes.

Para resolver estas situaciones, los gobiernos municipales de México pueden seguir el ejemplo del Congreso de la Unión, en cuanto a la exigencia de una mayoría calificada para la toma de decisiones que impliquen la administración de recursos públicos. Esta mayoría calificada estimularía a los regidores a mejorar su diálogo cívico y formular discursos racionales en los debates, con la finalidad de obtener consenso.

Un nuevo diseño institucional también podría mejorar la transparencia en la administración de los recursos públicos y una rendición de cuentas adecuada de las autoridades municipales, además de estimular el razonamiento comunicativo en la toma de decisiones. Otra estrategia para mejorar la rendición de cuentas es proporcionar auténtica autonomía al órgano interno de control y transparencia del gobierno municipal.

En lo que respecta a los gobiernos municipales analizados, el diálogo cívico entre los regidores de los ayuntamientos de Toluca y Nezahualcóyotl no mostró altos estándares de cordialidad, cooperación o mutuo entendimiento. La interacción discursiva entre estos regidores pareció polarizada y caracterizada por mutua hostilidad e incluso desprecio. La ausencia de diálogo cívico tuvo consecuencias inmediatas para la “situación ideal del discurso”, la práctica de la “ética del discurso” y para la “justa suma de preferencias” en las tomas de decisiones; esta última dañada aún más por la creación de una mayoría falsa dentro de los cabildos municipales, a través de la cláusula de gobernabilidad, y por el estímulo de una competencia exacerbada entre partidos políticos como consecuencia de esa mayoría falsa. Esta situación desmotivó el nivel (razonamiento) y contenido (referencia al bien común) de los debates en los respectivos cabildos. Por esta razón, podemos definir la calidad de la democracia dentro de los ayuntamientos de Toluca y Nezahualcóyotl como mínima, sin características deliberativas.

Estos dos casos confirman que todavía existen retos para lograr la eficiencia y la adecuada respuesta de las autoridades a los intereses legítimos de las sociedades civiles municipales. La apropiada rendición de cuentas de las autoridades locales constituye el primer requisito para garantizar esta eficiencia y respuesta adecuada. Sin embargo, las asimetrías estructurales de México estimulan lo contrario: ambiente de debilidad del Estado de Derecho, falta de rendición de cuentas y de respuesta de las autoridades, y manipulación de la gente a través del patrocinio y clientelismo políticos.

Todo lo anterior promueve la competencia exacerbada entre los partidos políticos y desestimula su debida cooperación para el bien común y su respuesta

a los intereses legítimos de las sociedades civiles municipales. La competencia entre los partidos políticos por los recursos públicos en el ámbito municipal daña la representación real de los intereses de la sociedad civil en las tomas de decisiones ya que, en este contexto, cada partido político tiende a buscar su propio interés en lugar de buscar el interés de la comunidad.

El presente artículo concluye que para lograr un “ideal procedimiento deliberativo” dentro de un cabildo municipal en México es necesario superar el clientelismo electoral, desaparecer la cláusula de gobernabilidad (y las mayorías falsas que crea) y hacer respetar el Estado de Derecho en cuestiones electorales, fiscales y administrativas. Lo anterior con el fin de estimular una mejor rendición de cuentas de las autoridades locales hacia sus electores, y forzarlas a ser más abiertas, transparentes, inclusivas y orientadas al bien común en las sesiones deliberativas, además de responsivas a las necesidades de la sociedad civil y más inclinadas a promover la emancipación de la sociedad civil mexicana de los intereses particulares de la política partidista.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Barraca, Steven (2005), “Devolution and the Deepening of Democracy: Explaining outcomes of Municipal Reform in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 37, Universidad de Cambridge, Cambridge, pp. 1-28.
- Bohman, James (1997), “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities”, en James Bohman y William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 321-346.
- Cabrera Mendoza, Enrique (2000), “Mexican Local Governance in Transition: Fleeting Change or Permanent Transformation”, en *American Review of Public Administration*, vol. 30, núm. 4, SAGE Publications, Thousand Oaks, California, pp. 374-388.
- Cárdenas, Leonard (1962), “Contemporary Problems of Local Government in Mexico”, en *The Western Political Quarterly*, vol. 18, núm. 4, Universidad de Utah, Salt Lake City, pp. 858-865.
- Cohen, Joshua (2007), “Deliberative Democracy”, en W. Shawn Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 219-236.

- Edmonds Poli, Emily (2006), “Decentralisation under Fox Administration: Progress or Stagnation”, en *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 22, núm. 2, Universidad de California, California, pp. 387-416.
- Fox, Jonathan (2007), “Rural Democratization and Decentralisation at the State / Society Interface: What Counts as ‘Local government’ in the Mexican Countryside?”, en *Journal of Peasant Studies*, vol. 34, Routledge, Londres, pp. 527-559.
- Grindle, S. Merilee (2006), “Modernising Town Hall, Capacity Building with a Political Twist”, en *Journal of Public Administration and Development*, núm. 26, John Wiley and Sons, Londres, pp. 55-69.
- Gurza Curiel, Eduardo (2002), “El municipio y el control de los recursos públicos”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 65, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 180-186.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press, Cambridge, 633 pp.
- INFDM (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2005), *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Estado de México*, en línea, <http://www.e-ocal.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15106a.htm>. Consultado el 23 de febrero de 2012.
- Mansbridge, Jane (2007), “Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?”, en W. Shawn Rosenberg (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 251-271.
- Pontifes Martínez, Arturo (2002), “Marco institucional y jurídico del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 105-125.
- Salazar, Julián G. (2007), “Decentralisation, Politics and Service Delivery in Mexico”, en *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 38, núm. 1, IDS Editorial Team, Reino Unido, pp. 70-76.
- Steiner, Jürgen et al. (2004), *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-40.
- Rowland, Allison M. (2003), “Neighbourhood Organizations, Local Accountability, and the Rule of Law in Two Mexican Municipalities”, en *Justice in Mexico Project, Working Paper Series*, núm. 8, Centro de Estudios de Estados Unidos-México de la Universidad de California en San Diego, Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, pp. 1-40.

- Turner, Brian (2004), "Liberating the Municipio Libre: The Normalization of Municipal Finance in Yucatán", en *Estudios Mexicanos / Mexican Studies*, núm. 1, vol. 18, University of California, California, pp. 101-131.
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999), "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 31, Cambridge University, Reino Unido, pp. 673-710.

## ENTREVISTAS

- Behumea González, Laura (2006), Toluca, Estado de México, julio 14 (cassette grabado en posesión del autor).
- Higareda Sánchez, Sergio Froylán (2006), Tacámbaro, Michoacán, marzo 21 (cassette grabado en posesión del autor).
- Moreno Nájera, Andrea María del Rocío (2006), Toluca, Estado de México, julio 14 (cassette grabado en posesión del autor).
- Paz Angón, Martha (2007), Nezahualcóyotl, Estado de México, enero 12 (cassette grabado en posesión del autor).
- Pérez, Carlos Alberto (2006), Nezahualcóyotl, Estado de México, julio 18 (cassette grabado en posesión del autor).
- Urquiza, Roberto (2006), Toluca, Estado de México, julio 14 (cassette grabado en posesión del autor).
- Villoro Rocha, José Luis (2006), Nezahualcóyotl, Estado de México, julio 19 (cassette grabado en posesión del autor).

## LEYES

- (BGMT) Bando de Gobierno del Municipio de Toluca (2008), Toluca.
- (CPELSMO) Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo (2006), Morelia.
- (CPEM) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2006), Toluca.
- (CPEUM) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), México.

(CPEUM) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012), México.

(LOMEM) Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2007), Toluca.

(LOMEMO) Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (2003), Morelia.





# TERRITORIO Y RURALIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO. EL CASO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

NORMA BACA TAVIRA Y FRANCISCO HERRERA TAPIA

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo examina el desarrollo rural desde su enfoque territorial y de gestión, circunscrito al municipio y la región. También se analiza la institucionalidad, la participación ciudadana y la concurrencia de recursos públicos como mecanismos de inclusión de los actores y de la activación del desarrollo local. Esta renovada estrategia de cooperación puede fomentar el tránsito hacia un modelo de apoyo al campo que trascienda la falta de inversión pública y de organización rural, con mayor razón si ya se comprobó que desde hace casi tres décadas en México “ni los programas de política sectorial ni los incentivos para la agrupación empresarial ni los llamados al apoyo mercantil dieron los frutos anhelados” (García *et al.*, 2008: 28).

Para este estudio se considera el territorio como un entramado de actores locales que generan cohesión social a través de un sistema de articulación que permite una dinámica de beneficio colectivo. Entendido así, se destaca el tema de la gestión territorial como una estrategia de decisiones compartidas que hacen del gobierno local un actor protagónico y articulador del desarrollo; el gobierno local se considera un agente generador de desarrollo, “de ahí la importancia concedida a la descentralización del Estado para que los municipios o regiones cuenten con suficiente autonomía. El liderazgo del municipio en el desarrollo local, empowerment, es imprescindible como catalizador, coordinador y facilitador de oportunidades en el ámbito local, así como impulsor de la equidad” (Alcañiz, 2008: 311). Esta visión municipalista pretende dar reconocimiento al gobierno local, al tiempo que exige un estudio de los procesos administrativos,

de la participación social y de la profesionalización de la gestión rural a través de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS).

Este trabajo se basa en la actual política de desarrollo rural en México, que es de carácter territorial a partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Asimismo, los resultados de este estudio dan cuenta, aproximada, de los nudos críticos más frecuentes en la operación de los CDRS a escala estatal, municipal, distrital, espacios de planeación y participación ciudadana que demanda la LDRS desde 2001.

La base empírica de la investigación se fundamenta en un estudio de caso del Estado de México, donde se efectuaron talleres participativos con actores rurales e institucionales. Se estudió la problemática en torno a la operación de los CDRS en las dimensiones de institucionalidad, concurrencia y participación, a partir de las percepciones de los actores locales.

Los objetivos de este trabajo son describir la política de desarrollo rural que aplica actualmente el gobierno mexicano en el contexto de una nueva institucionalidad para el campo, e identificar los principales nudos críticos en la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de México en las dimensiones de institucionalidad, concurrencia y participación.

## METODOLOGÍA

La investigación estableció como dimensión territorial el Estado de México. El estudio se desarrolló durante 2010, a partir de la implementación de tres talleres participativos,<sup>1</sup> de carácter regional, con actores locales: productores rurales, asesores profesionales en desarrollo rural y funcionarios de gobierno.

La dinámica del taller participativo se centró en la aplicación de un cuestionario y la discusión temática sobre la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CRDRS) y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) del Estado de México. Los principales temas de estudio planteados en el cuestionario y en la discusión plenaria fueron:

<sup>1</sup> Taller “Enfoque territorial del desarrollo rural en el Estado de México”, evento organizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro) del gobierno del Estado de México.

*Institucionalidad.* Referida principalmente a la legislación y al entramado institucional que participa en los procesos regionales y municipales de desarrollo, y a su incidencia en los CDRS.

*Concurrencia.* Esta línea de análisis detalla la forma de intervención de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para financiar y operar, conjuntamente, proyectos en las regiones y los municipios.

*Participación.* Da cuenta de la colaboración ciudadana en los CDRS, particularmente en las actividades de planeación, discusión democrática, gestión y ejecución de proyectos y planteamiento de iniciativas locales.

Las tres dimensiones de estudio son transversales en la perspectiva del desarrollo territorial, que demanda una transformación institucional y productiva (Schejtman y Berdegué, 2003). Este trabajo hace énfasis en la transformación institucional como forma de abrir espacios de participación y de crear reglas, marcos jurídicos, instancias y procedimientos publi-administrativos necesarios para el despliegue de políticas rurales y su institucionalización local.

La descentralización, como elemento característico para el empoderamiento de las sociedades y gobiernos locales, es una condición que favorece la participación y la toma de decisiones de los actores. La concurrencia, en teoría, brinda oportunidad de solucionar problemas mediante alianzas y articulación de esfuerzos para atender territorialmente la marginación y a la pobreza rural. Sin embargo, es común que en muchos territorios rurales el tejido social se haya dañado severamente debido a la delincuencia y el crimen organizado. También los actos de gobierno vinculados con la gestión social de programas públicos inciden negativamente cuando privilegian con subsidios a unos cuantos, en detrimento de otros más necesitados, esto provoca conflictos y divisionismo locales. En ese sentido, la concurrencia y la coordinación entre actores favorecen la cohesión de grupos e instituciones para la realización de proyectos territoriales. Se construirá con un tejido social fuerte en la medida en que la operación de los Consejos sea más democrática, incluyente y eficaz.

La participación se define como un derecho ciudadano al cual se apela para intervenir en las decisiones públicas; en este caso, la mediación es a través de los CDRS. De acuerdo con este esquema, la apertura democrática en el sistema político permitirá mayor participación de la sociedad civil y del Estado en un diálogo transparente y democrático dentro del espacio público. Así, el Estado y la sociedad civil se convertirían en peso y contrapeso del poder del otro (Cansino, 2010:

163) al tiempo que, en esta relación simbiótica entre sociedad civil y gobierno, se abren alternativas a la cooperación y la colaboración en torno a proyectos de desarrollo de carácter local.

Es interesante puntualizar la participación de los actores rurales e institucionales para la puesta en marcha de acciones de planeación, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo que surgieron de los CDRS. Esto confiere importancia al desarrollo rural con enfoque territorial en temas transversales, para formulación y ejecución de programas y proyectos a partir del fortalecimiento de la institucionalidad, la concurrencia y la participación.

Cuadro 1  
DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y NUDOS CRÍTICOS DE LOS CDRS

<i>Nudo crítico</i>	<i>Puntos de atención</i>
Institucionalidad	Normatividad del Consejo Desempeño de los Consejos Legislación municipal y regional
Concurrencia	Diversidad de instituciones y programas públicos Proyectos regionales o intermunicipales Organizaciones sociales, educativas y empresas
Participación	Planeación participativa Generación de proyectos Gestión de proyectos o iniciativas locales

Fuente: elaboración propia.

Cada dimensión fue analizada y discutida ordenadamente por los asistentes con base en los puntos críticos citados. Primero se analizaron los CMDRS, y posteriormente los CRDRS. La diferencia entre uno y otro radica en su ámbito de acción, los primeros se conforman en nivel municipal y los segundos se integran por la representación de varios municipios, que tienen una continuidad territorial por sus condiciones geográficas similares. No obstante, para efectos de la metodología aplicada en este trabajo, no existe tal distinción en el contenido de las preguntas, sólo se hace la diferencia en la delimitación espacial correspondiente.

De acuerdo con la estrategia metodológica, se derivaron varios puntos de atención (cuadro 1), sobre los cuales se centró la discusión, esto con el fin de fomentar entre los actores la participación y con ello identificar sus puntos de vista, opiniones y percepciones acerca de la operación de los consejos, basándose en sus vivencias y experiencias como actores relevantes a la institucionalidad del desarrollo rural.

Para el desarrollo del taller se conformaron mesas de trabajo por representantes municipales de cada una de las regiones participantes. El principal producto de esa reflexión fue una transcripción estenográfica de las participaciones, a fin de captar experiencias, opiniones y percepciones en torno a los temas de participación, concurrencia e institucionalidad en los consejos de desarrollo rural municipales y regionales del Estado de México.

## RESULTADOS

Las políticas públicas son resultado de una visión de desarrollo en particular. Se concretan en un conjunto de decisiones oficiales, acciones y omisiones que se traducen en programas y proyectos concretos. Son, en ese sentido, la respuesta a los problemas públicos vividos por la ciudadanía. Las políticas públicas son cursos de acción que tratan de incidir en la solución de problemas reales de la sociedad; sin embargo, su aplicación dependerá del margen de acción del Estado en relación con las fuerzas políticas y las relaciones de poder entre los grupos o personas que influyen en el sistema político.

Para Eugenio Lahera las políticas públicas son:

cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado incluirán orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2002: 8).

Las políticas públicas son, principalmente, instrumentos políticos de los gobiernos democráticos para procurar y promover un desarrollo equitativo en su población y territorio. Además, son un medio para la legitimidad de los mismos gobiernos. Pero ¿qué tan efectivas son esas políticas públicas que en el papel se encuentran bien diseñadas?, la intención de éstas casi siempre parece adecuada, mas no tenemos evidencias acerca de su eficiencia y eficacia como promotoras del desarrollo en las regiones donde se aplican. En este caso hablamos de una política tendiente a la institucionalización y a la operación de los CDRS en sus dimensiones de participación, institucionalidad y concurrencia.

El soporte jurídico de esta política pública en México es la LDRS que se decretó a finales de 2001 para promover el desarrollo rural sustentable, que consiste en:

El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio fuera de los núcleos considerados como urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales en dicho territorio (LDRS, 2011: art. 3, fracc. XIV).

Además

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural (LDRS, 2011: art. 97).

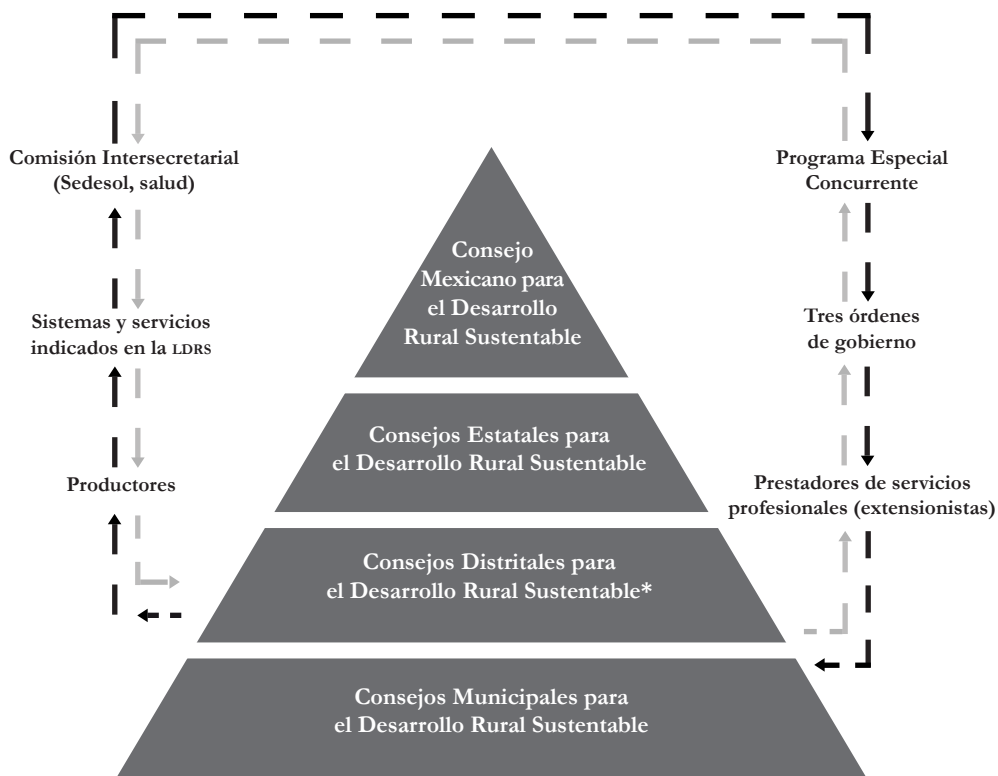
Con esta concepción del desarrollo, se proponen políticas diferenciadas reconociendo la diversidad de actores del medio rural y las necesidades específicas de cada uno de ellos, se toman como criterios rectores el federalismo y la descentralización de la gestión pública, considerando la planeación del desarrollo desde lo local bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad (CEDRSSA, 2007: 282).

En consecuencia, esta ley crea, por mandato, a los CDRS en los tres órdenes de gobierno: nacional, estatal, distrital (regional) y municipal (estos dos últimos referidos en la presente investigación). Con la LDRS se intenta descentralizar las acciones de desarrollo y dar prioridad de participación, y cierta autonomía, a las entidades federativas y a los municipios. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) es la responsable de normar la operación de la LDRS y de los consejos.

Los consejos surgen a partir de la promulgación de la LDRS. Ésta los define como: “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades, planeación y distribución de los recursos públicos que se destinen al apoyo de inversiones productivas y de desarrollo rural sustentable” (LDRS, 2010: art. 24). No obstante, en este proceso

de institucionalización local también se encuentra la incorporación de los actores locales; éstos enfrentan una nueva dinámica que si bien abre posibilidades para la participación democrática, al mismo tiempo crea un ambiente de incertidumbre y desequilibrios debido a la nueva correlación de poder entre los actores rurales e institucionales ligados directa o indirectamente a los CDRS.

Esquema 1  
 AMBIENTE INSTITUCIONAL DONDE OPERAN  
 LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN MÉXICO



\*En el Estado de México en esta escala se opera con referencias a regiones

Fuente: elaboración propia con base en la LDRS (2010).



## LOS CDRS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México forma parte de la zona centro de la República Mexicana. Tiene un clima templado y una topografía de valles y mesetas (altiplano mexicano). Para fines de la investigación se tomaron los resultados de los talleres participativos realizados con integrantes de los consejos de 11 regiones del Estado de México. Las sedes de los talleres fueron los municipios de Timilpan, Tonicaco y Valle de Bravo, adonde acudieron los integrantes de los CDRS, en particular, los asesores en desarrollo rural,<sup>2</sup> así como funcionarios públicos y algunos productores rurales.

De acuerdo con la LDRS, la conformación de los CMDRS es responsabilidad de los presidentes municipales. Pueden integrarse con miembros del cabildo como regidores y síndicos. Asimismo, pueden participar directivos de desarrollo rural o agropecuario de la administración pública municipal, delegados de las comunidades de cada municipio, entre otros. Además, pueden sumarse organizaciones o asociaciones de productores, organizaciones económicas, instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación.

Los consejos regionales<sup>3</sup> se integran con las respectivas representaciones de los municipios que conforman la región.

Según esta disertación, la institucionalidad se define como un cambio en determinado sistema, que crea reglas y formas de organización del trabajo de una manera sistemática y regular; esto permite desarrollar acciones que propician el logro de objetivos jurídicamente homogéneos y políticamente consensuados en un espacio territorial de relaciones sociales definido por los individuos. Esto bajo el supuesto que:

<sup>2</sup> Los asesores de desarrollo rural son profesionales del sector rural dedicados a brindar servicios especializados a los productores. A los asesores los contrata temporalmente el gobierno para asesorar y coordinar la operación de los consejos de desarrollo rural a nivel regional y municipal.

<sup>3</sup> Es importante comentar que la figura de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, que determina la federación normativamente, ha sido ajustada a la figura de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable por parte del gobierno del Estado de México, esto para ajustarse a la división territorial que oficialmente se maneja internamente. Contrasta con los demás estados de la república donde la figura corresponde a los Consejos distritales, no regionales.

no es posible comprender cómo se construyen las instituciones sin ver a individuos incrustados en una cultura compuesta de muchas instituciones interactuantes. Las instituciones no sólo limitan sino también ejercen influencia en los individuos. Por tanto, si hay influencias institucionales en los individuos y sus objetivos, luego éstos merecen explicación (Hodgson, 2003: 911).

Por ello, el propósito de esta investigación ha sido profundizar en tales explicaciones debido a que los individuos son actores influidos, en su contexto cultural, por las políticas públicas de los CDRS.

La institucionalidad se plasma en reglas, estatutos y acciones sistemáticas que dan carácter de institucional a un espacio como los CDRS, de allí que las principales áreas de atención dentro de la institucionalidad hayan sido la normatividad, desempeño y profesionalización de los servicios a los consejos, así como la participación del gobierno municipal y estatal en la creación y asimilación de este proceso de institucionalización.

Tomemos en cuenta que insertar una nueva dinámica institucional dentro de un esquema tradicional representa un reto para los actores, quienes deben desenvolverse adecuadamente en esa nueva línea. Se adaptan o se resisten a un proceso externo que pretende implantarse descentralizado en determinada región o municipio donde los actores poseen sus propios intereses, estructuras de pensamiento y cultura, todo esto usualmente no armoniza con la propuesta de reinstitucionalización de las formas de participación local como son los CDRS.

Así, la información oficial manifiesta que:

por institucionalización, entendemos el proceso mediante el cual se busca institucionalizar no sólo la vida orgánica del CDRS como un órgano coadyuvante de la construcción de desarrollo en el municipio (o región), sino a institucionalizar esta función de Desarrollo Rural en las dinámicas y rutinas cotidianas del ayuntamiento (o gobierno) (GEM, 2008: 6).

De acuerdo con la información levantada en los talleres en materia de institucionalidad, se identificaron tres grandes temas o nudos críticos sobre los cuales giró la discusión de los actores. Se describen simplificados en el siguiente cuadro.

Cuadro 2  
RESUMEN DE NUDOS CRÍTICOS DE INSTITUCIONALIDAD

<i>Puntos de atención</i>	<i>Problemática</i>
Normativa del Consejo	Los CDRS cuentan con su reglamento, no obstante los integrantes lo conocen poco y lo aplican parcialmente. Los productores desconocen la fundamentación legal del Consejo. Asesores y funcionarios conocen adecuadamente la fundamentación legal de la LDRS. No hay una armonización del marco legal municipal, estatal y federal en materia de planeación rural.
El papel de los asesores en el desarrollo rural	Se identificó un perfil multidisciplinario de los asesores, que favorece la integración de los procesos de desarrollo rural. Sin embargo, no se percibieron mecanismos de articulación para unificar la acción profesional en el nivel municipal como sí se está procurando en nivel regional a través de equipos de cooperación técnica. Se advierte, asimismo, la necesidad de elevar la profesionalización de los servidores públicos del sector rural, en especial aquellos que trabajan en nivel municipal.
Legislación municipal y regional	De acuerdo con las notas de los talleres, se estima que la mayoría de los municipios contemplan en su legislación municipal la figura de los CDRS como parte de su organización institucional. En el mismo sentido, los municipios que no han logrado su reconocimiento legal en la legislación municipal lo atribuyen al desinterés de las autoridades y al desempeño del asesor. En el nivel regional no hay algún instrumento legal que permita evidenciar la institucionalidad ya que ésta se realiza mediante lineamientos operativos por el gobierno estatal sin que exista una ley que reconozca a los CDRS.

Fuente: elaboración propia con base en información de talleres participativos.

Los actores rurales (productores) desconocen la LDRS y sus esquemas de operación. El “desplazamiento” de responsabilidades hacia encargados sin poder de decisión institucional, por las autoridades municipales, no ayuda a la formalidad del consejo. Igualmente, la desvinculación entre el plan de desarrollo municipal y el plan de desarrollo rural del municipio no permite plantear metas o intenciones específicas para el desarrollo del campo y de su vida institucional local.

Desde 1990 se ha intensificado la descentralización de las acciones gubernamentales y con ello la apertura para la participación de otros actores no sólo

en materia rural sino social y política. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>4</sup> en 1995 se afirmaba que:

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida (SHCP, 2000: 75).

La transmisión de estas medidas a la esfera de la política rural se determina en México con la creación de programas federalizados para el campo, así como con las acciones derivadas de la LDRS que mantienen una sintonía con la concurrencia de esfuerzos entre actores rurales e institucionales, la cual se demostrará con alianzas, creación de redes e inversiones públicas conjuntas que favorezcan el desarrollo de determinado territorio rural.

Ese nuevo posicionamiento de la institucionalidad en el que se identifica a los actores sociales como protagonistas hace indispensable vincular producción con conocimiento y promoción de éstos, así como definir una clara responsabilidad de las instituciones públicas y privadas actuantes en función del interés colectivo y del territorio común (Torres y Delgadillo, 2009: 111). De esa manera, la coordinación de los actores en torno a proyectos puede derivar en una economía más articulada a mercados e instituciones funcionales a los requerimientos de los territorios.

La introducción del enfoque territorial ha marcado la tendencia de una evolución de los proyectos, desde ser proyectos productivos hasta llegar a proyectos estratégicos de carácter territorial. Estos últimos consideran las interdependencias existentes entre los diferentes componentes del espacio y del territorio, sus dinámicas y los propósitos consensuados del desarrollo local o regional.

<sup>4</sup> Desde 1990 se ha intensificado la descentralización de las acciones gubernamentales y con ello la apertura para la participación de otros actores no sólo en materia rural sino social y política. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación de aquellos años, los programas crecientemente incorporaron la corresponsabilidad de los beneficiarios, formando una relación más institucional. La construcción de una política con un enfoque integral y de largo plazo, se decía, implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que estableciera la construcción de un esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno en la lucha contra pobreza extrema (SHCP, 2000).

Su definición y contextualización estarán determinados en lo estratégico; pero en su relación con el cambio que hace énfasis en la inversión, vale decir que se enfocan en la creación de condiciones concretas y prácticas para aterrizar los principios de concurrencia o articulación de la inversión sectorial, ya no basada en la inversión en la oferta y la gestión centralizada, sino desde abajo, considerando modelos de cofinanciamiento y mecanismos como fondos territoriales (no sectoriales) o la descentralización fiscal como modelos innovativos de financiamiento (Echeverri y Echeverri, 2010: 35).

Esta vertiente del análisis de la concurrencia fue una de las más críticas entre los actores, ya que remite a temas polémicos ligados a la política, democratización de las instituciones y profesionalización de los integrantes de las mismas para lograr la coordinación entre distintos órdenes de gobierno y organismos gubernamentales de carácter sectorial. De acuerdo con ello, se perfilaron los siguientes temas como relevantes dentro de las expresiones vertidas en los talleres.

Cuadro 3  
RESUMEN DE NUDOS CRÍTICOS DE CONCURRENCIA

<i>Puntos de atención</i>	<i>Problemática</i>
Diversidad de instituciones y programas públicos	El objetivo principal de la concurrencia es lograr la canalización de esfuerzos conjuntos entre los actores institucionales que confluyen en un territorio específico. En la práctica, esta situación se torna difícil debido a la agenda, los intereses políticos, los presupuestos y las normas diferenciadas que cada dependencia portadora de programas trae consigo, y muchas veces no está dispuesta a compartir ni ceder personal, recursos materiales o presupuestos para proyectos concurrentes.
Proyectos regionales o intermunicipales	Instrumentar proyectos territoriales implica lograr el impacto en más de un territorio, de tal manera que la vecindad territorial, la cultura, la geografía y las vocaciones productivas puedan ser el vehículo para lograr el desarrollo entre las comunidades rurales, en especial las más desfavorecidas.
Organizaciones sociales, educativas y empresas	Se observa un incremento y presencia de organizaciones sociales que se involucran cada vez más en los CDRS. Las instituciones educativas no han logrado figurar de manera más protagónica en la resolución de problemas del campo en estos espacios de participación. Las empresas no tienen presencia formal hasta el momento.

Fuente: elaboración propia con base en información de talleres participativos.

Tanto la concurrencia para inversiones públicas territoriales como la articulación intersectorial representan un gran reto para los actores, en especial por la complejidad de establecer un entramado institucional que cohesione a la sociedad civil mediante proyectos de alto impacto territorial y comunitario. La concesión de atribuciones, la duplicidad de funciones, el clientelismo político, la competencia intergubernamental y los autoritarismos institucionales siguen siendo un obstáculo para el crecimiento de la democratización del medio rural, con ello se limitan severamente las posibilidades de emprendimientos sociales que respondan a las necesidades de las comunidades rurales y sus territorios.

## PARTICIPACIÓN

Una condición para la democratización de los territorios rurales es sin duda la participación ciudadana. Ésta se manifiesta de distintas formas en las comunidades y, dependiendo de su orientación hacia la acción pública, puede potenciar proyectos de bienestar común y proyectos alternativos de desarrollo. La participación de los actores se manifiesta mediante varios mecanismos que están o no institucionalizados. Si bien la legislación y la institucionalidad pueden limitar la participación ciudadana, también éstas la pueden impulsar y estimular como corresponde en un régimen democrático.

De acuerdo con Sepúlveda,

por participación ciudadana se entiende la inclusión amplia y permanente de los actores estratégicos, locales y no locales, en la gestión de estrategias territoriales. La participación ciudadana es el eje fundamental de la democracia y por ende, es el espíritu de cualquier proceso de desarrollo (Sepúlveda, 2008: 81).

Este enfoque de participación se liga a la inclusión de los actores y se orienta a un fin determinado: el desarrollo. Entonces, si por desarrollo entendemos un proceso que deriva en acciones individuales y colectivas que tienden al logro de objetivos de bienestar común, es necesario complementar esa participación ciudadana con dos elementos más: la acción ciudadana para el desarrollo, a través

de la planeación participativa, y la creación de un marco institucional que favorezca y cree espacios para esa participación.

Así, los CDRS pueden utilizar esos espacios para potenciar la participación ciudadana propensa a la generación de planes y proyectos de desarrollo, desde la base social del territorio hasta su escala municipal y regional. Además, en México existe un sistema de planeación democrática que legalmente capta este tipo de planteamientos, ya que cada municipio y estado tiene planes, programas y proyectos diseñados a partir de la consulta ciudadana con el objetivo de atender las necesidades y resolver los problemas que la población demanda.

La LDERS obliga al CDRS a diseñar un plan de desarrollo rural (regional y municipal) con carácter participativo para tener un diagnóstico adecuado de la región y los municipios que la integran. El CDRS debe conocer las potencialidades de la zona, las características sociales, económicas y políticas de la región a la que pertenece para así plantear estrategias y lineamientos para promover el desarrollo del municipio y de la región. Para realizar el diagnóstico y diseñar el plan de desarrollo se tiene una comisión que, por lo regular, está dirigida por el asesor que designan Sedagro y Sagarpa. Éste se encarga de la realización, en tiempo y forma, del plan municipal de desarrollo rural sustentable; el documento debe de ser revisado y aprobado por el CDRS y el cabildo. Por lo regular se realiza cada año, lo cual no resulta difícil, pues se puede utilizar el anterior, pero con las adecuaciones necesarias para su implementación.

En materia de asistencia y participación en los CDRS, de acuerdo con la información obtenida, algunos consejos dejaron de sesionar hasta por ocho meses, cuando la frecuencia de éstos es mensual. Al respecto se argumentó, en el caso de los consejos municipales, la falta de interés de los miembros del ayuntamiento, de los productores y del asesor. En general, en todos los municipios se notó una participación reducida, de acuerdo con lo expresado por quienes los presiden, que en su mayoría son los regidores encargados del desarrollo agropecuario (en calidad de suplentes de los alcaldes). La poca participación y el poco interés por parte de los productores reside en la falta de apoyos para los proyectos que se han presentado; con el tiempo esto genera apatía y falta de proyectos. Por último, la existencia del reglamento interno de los CDRS es constante en todos los municipios, aunque en realidad sólo es un formalismo para la integración de éstos.

A partir de 2010 se inició con una “estrategia de desarrollo territorial”<sup>5</sup> a escala nacional que fue acogida por el gobierno del Estado de México. Su objetivo es la creación y desarrollo de proyectos estratégicos territoriales con un equipo de cooperación técnica de profesionales en las regiones. Esto ha favorecido el fortalecimiento de los CRDRS, sin embargo, la participación e injerencia de los actores institucionales y rurales en el ámbito municipal es de moderada a escasa en comparación con la participación a escala regional, la cual es más importante por el peso institucional que le han dado las autoridades gubernamentales.

En cada uno de los municipios y regiones se busca potenciar las características productivas. Para ello, todos los actores deben participar y hacerse presentes en las sesiones del consejo. Una vez definidos los proyectos territoriales en la modalidad de cadenas productivas a escala municipal, se remiten al consejo regional para su aprobación. Se observa, en ese sentido, una disyuntiva entre los intereses políticos de los gobiernos por apoyar tales cadenas productivas y la viabilidad técnica de éstas.

La intención de la estrategia de desarrollo territorial es desarrollar la economía de la región rural a partir de proyectos estratégicos territoriales dirigidos a productores de pequeña y mediana escala con potencial productivo. De acuerdo con el trabajo de campo realizado, existen proyectos con gran potencial en temas de conservación de las áreas boscosas donde se establecen las mariposas Monarca y otros proyectos de agricultura protegida, ovinos, caprinos, bovinos, fruticultura, también la fabricación y comercialización de artesanías de las regiones. Sin embargo, los proyectos estratégicos territoriales convertidos a la modalidad de cadena productiva y aplicada sobre un pequeño segmento de productores provocan que el alcance sea limitado y que se conserve la visión tradicional del enfoque sectorial del desarrollo rural. Esta circunstancia debilita la creación de alternativas productivas integrales con una perspectiva amplia e incluyente.

Los proyectos que se aprueban en los CDRS tienen prioridad para los productores con potencial, con ello queda excluido un margen importante de pequeños productores de subsistencia. Si bien en la estrategia de desarrollo territorial se

<sup>5</sup> Es la identificación y la gestión de los proyectos territoriales, como medios para lograr la concurrencia que abone a lograr la sinergia institucional orientada a detonar procesos de desarrollo desde lo local. A partir de septiembre de 2010, el objetivo de la “estrategia de desarrollo territorial” incorpora como elemento central la descripción y priorización de modelos económicos dominantes en ámbito distrital para la identificación de proyectos estratégicos territoriales a los que estén vinculados los productores primarios de baja escala económica pero con potencial productivo (IICA, 2011).



manifiesta la intención de atender con un margen presupuestal importante a productores con potencial productivo, a la par se tienen que crear instrumentos para el desarrollo de productores de subsistencia y otras actividades que no necesariamente figuren como cadenas productivas preponderantes.

Cuadro 4  
RESUMEN DE NUDOS CRÍTICOS DE PARTICIPACIÓN

<i>Puntos de atención</i>	<i>Problemática</i>
Plan de desarrollo rural sustentable	El marco legal e institucional determina la elaboración de planes regionales y municipales desde un enfoque participativo. Uno de los problemas más críticos en ese sentido es que existe poca motivación y estímulos insuficientes para animar la participación. Esta forma institucional de promover la acción ciudadana es diferente al de ciertas culturas o comunidades rurales acostumbradas a otras formas de participación social.
Generación de proyectos estratégicos	Al igual que los planes, los proyectos deben construirse de forma participativa con la inclusión de los productores. El principal aspecto que resalta es el poco margen para proponer proyectos alternativos a las cadenas productivas prioritarias, al mismo tiempo que la visión técnica de los asesores no necesariamente es compatible con la visión empírica de los productores.
Gestión de proyectos o iniciativas locales	Este rubro supone la participación de los productores para trabajar articuladamente con los actores rurales e institucionales para gestionar proyectos, pero no se manifiesta el acompañamiento en el proceso, ya que existe desinformación sobre los tiempos de apertura de licitaciones o convocatorias, dependencias patrocinadoras, presupuestos y formas de solicitar el financiamiento para los proyectos.

Fuente: elaboración propia con base en información de talleres participativos.

Comentaba el habitante de uno de los municipios que:

...mi papá creo que sí asiste a las reuniones del Consejo, yo, la verdad, no tengo tiempo, luego se retardan para resolver un asunto, pero luego él me pasa lo que debemos de hacer para los apoyos que dan, yo tengo como quinientos borregos y a eso me dedico, aquí todos trabajamos (Productor de ovinos, 2010).

Como este testimonio existen muchos otros que reflejan la percepción del productor de que el CDRS es un órgano al cual sólo se acude a recibir informa-

ción sobre los programas de apoyo al campo. Es difícil quitar esa etiqueta si no se trabaja para posicionar estos espacios como depositarios de la participación ciudadana y la gestión local para el desarrollo rural. En la medida en que la gestión del desarrollo rural requiere cada vez más la participación coordinada de los actores rurales e institucionales, es importante vincular a los pobladores en este tipo de acciones, con el fin de fortalecer el proceso de políticas públicas al margen de convencionalismos que adquieren forma en las peticiones y solicitudes individuales de los productores hacia el gobierno.

La participación abierta y plural es una condición democrática para los CDRS, pero también es importante que esa participación se ligue y se oriente al desarrollo.

En reuniones de los CDRS se notó el involucramiento de organizaciones sociales agropecuarias de cuño político; su participación es mucho más visible que la de las organizaciones productivas. Esto es un reto para asesores y autoridades, ya que por derecho cualquiera puede participar en un CDRS, pero la gestión de las reuniones implica un acto deliberativo que debe ser equilibrado entre la visión política que debate las posturas ideológicas y la imprescindible productividad, que hace que los territorios prosperen económicamente. “Las disparidades en términos de conocimientos y relaciones de los integrantes de los consejos, no podrán atenuarse si no se favorecen las condiciones para alcanzar en la práctica los principios de participación, democracia y pluralidad que la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece” (CEDRSSA, 2007: 273).

Sí, aquí tenemos todo en orden. Tenemos las actas que se levantan en cada reunión, los acuerdos a los que se llegan, los proyectos que están operando los tenemos aparte y los que están por aprobarse están aquí, la verdad creo que esto sí va jalando bien. Aunque algunas veces se tarda un poco más que con otros programas, pero no le hace, aún asisten muchos productores a las reuniones (Integrante de un CMDRS, 2010).

A pesar del avance en materia de participación e institucionalidad, los CDRS muestran todavía serias dificultades para establecer un modelo de gestión del desarrollo territorial en el medio rural que logre potenciar la participación a través de ellos. La mayoría de los productores promueven sus peticiones, solicitudes o demandas individualizadas a través de las instituciones gubernamentales

convencionales, sin ver en el CDRS un espacio que favorece constructivamente el desarrollo rural y la democracia deliberativa de sus comunidades. En ese sentido, hay una desvalorización del CDRS como un espacio que garantice la canalización y solución de problemas concretos para el sector agropecuario. Sólo le reconocen la planeación participativa que se ha realizado desde la creación de estas figuras de participación ciudadana.

Con la intención de desarrollar el campo mexicano se decretó la LDRS y dentro de ésta la implantación de los consejos, pero en la realidad podemos observar que, a pesar de la fuerza con la que ha entrado la “estrategia de desarrollo territorial” 2010, falta mucho por hacer en cuanto a organización, implementación, operatividad y eficacia de los cdrs, en especial los municipales, ya que, como se expuso, éstos muestran debilidades en su operación, lo cual nos genera una pobre participación de organizaciones e instituciones en detrimento de las aspiraciones para una estabilidad económica y social en el campo mexicano.

## CONCLUSIONES

Con la intención de desarrollar el campo mexicano se decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y dentro de ésta la implantación de los consejos municipales y regionales, pero en ambos casos observamos que falta mucho por hacer en cuanto a la organización, implementación, operatividad y eficacia de los CDRS. Éstos muestran debilidades en su operación que generan una pobre concurrencia entre organizaciones e instituciones. El propósito de los CDRS es el desarrollo rural equitativo que busque promover la participación de todos aquellos que dependemos de una estabilidad económica y social del campo mexicano.

Es necesario plantear las acciones a seguir en los tres órdenes de gobierno y para ello se deben tomar en cuenta las estimaciones que se hacen a partir de estudios como éste, los cuales reflejan las debilidades de los consejos, pero también las oportunidades que representan.

Hoy los CDRS están en fase de impulso importante después de 10 años de su ordenamiento legal en la LDRS. La institucionalización de los CDRS en los marcos legal y administrativo es un proceso de descentralización que no muestra un avance significativo. No obstante, crece el posicionamiento del CDRS como un espacio con potencial para fomentar mayor participación ciudadana y lograr un desarrollo relacional entre los actores.

En los CDRS se registra una participación de buena a moderada por parte de los integrantes, lo cual se observa en varias gestiones exitosas para solicitar talleres de capacitación agropecuaria. En ese sentido, resalta el papel y desempeño comprometido de los asesores, y la importancia de su trabajo para la gestión del desarrollo territorial como extensionistas rurales.

En resumen, los CDRS pueden mejorar y fortalecerse a partir de la voluntad y el compromiso de sus integrantes, de la importancia otorgada al consejo por las autoridades gubernamentales, del presupuesto que se pueda otorgar a la operación de los CDRS, del respaldo del gobierno estatal para fomentar la dinámica de los consejos (y con ello promover la toma de decisiones a escala local) y del impulso de la participación de otras instituciones, aparte de la Sagarpa y Sedagro. Finalmente, el papel, compromiso y situación laboral de los asesores de los CDRS es fundamental para la estrategia de fomento al desarrollo rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcañiz Moscardó, Mercedes (2008), “El desarrollo local en el contexto de la globalización”, en *Convergencia*, vol. 15, núm. 47, mayo-agosto, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 285-315.
- Cansino, César (2010), *La muerte de la ciencia política*, Debate, México, 348 pp.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2007), *Situación actual de la planeación agropecuaria y el desarrollo rural sustentable. Resultados del estudio en el estado de Veracruz*, Cámara de Diputados, México, 282 pp.
- Echeverri, Rafael y Ana María Echeverri (2010), “Marco teórico. Avances y tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural”, en Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, *Hacia una gestión territorial: Institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en México*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura / Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, México, pp. 20-38.
- García Barrios, Raúl, Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (2008), *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 355 pp.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2008), *Estrategia de desarrollo rural territorial. Guía metodológica para gestión concurrente*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 36 pp.

- González, Sergio (2008), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 179 pp.
- Hodgson, Geoffred (2003), “El enfoque de la economía institucional”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 10, octubre, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, pp. 895-916.
- IICA (Instituto Interamericano para la Agricultura) (2011), *Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios Específicos*, Instituto Interamericano para la Agricultura, México, 291 pp.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 305 pp.
- (2004), *Política y políticas públicas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 32 pp.
- LDRS (Ley de Desarrollo Rural Sustentable) (2010), H. Cámara de Diputados Federal, México, 67 pp.
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué (2003), *Desarrollo territorial rural*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, 54 pp.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2000), *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 210 pp.
- Sepúlveda, Sergio (2008), *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, 392 pp.
- Torres, Felipe y Javier Delgadillo (2009), “Hacia una política territorial del desarrollo rural en México”, en *Convergencia*, núm. 50, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, mayo-agosto, pp.107-131.

## ENTREVISTAS

- Productor de ovinos (anónimo) (2010), San José del Rincón, Estado de México, mayo (libreta de campo en posesión de los autores).
- Integrante de Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (anónimo) (2010), Villa Victoria, Estado de México, mayo (libreta de campo en posesión de los autores).



*Relaciones de poder en el Estado de México. Ayer y hoy,*  
coordinado por Francisco Lizcano Fernández , se  
terminó de imprimir en junio de 2013,  
en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V.  
El tiraje consta de 1,500 ejemplares

Coordinación editorial: María Lucina Ayala López  
y Patricia Vega  
Diseño de forros: Cristina Mireles Arriaga



**E**l presente libro gira en torno a las relaciones de poder en el pasado y el presente del Estado de México. Sus ocho capítulos, casi todos elaborados íntegramente por profesores adscritos al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México, se refieren al Estado de México, salvo el primero, que sirve de fundamento teórico a algunos de los textos posteriores. De los otros siete capítulos, dos aluden al periodo novohispano, tres abarcan segmentos más o menos amplios de los siglos XIX y XX, cuando no también incursionan en el XXI, en tanto que los dos últimos se refieren exclusivamente a la actualidad.



ISBN 978-607-422-437-5



9 786074 224375