

Entre la desamortización y
la reforma agraria: el
desplazamiento del
municipio en el manejo de
los recursos productivos.
El caso de Ocoyoacac,
1880-1930

Gloria Camacho Pichardo

IV

* Profesora-investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Introducción

El presente trabajo trata de explicar el papel del municipio en la administración de su territorio en términos de los recursos naturales como los bosques, pastos, tierras y aguas, después de promulgada la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas del 26 de junio de 1856, y los beneficios fiscales que obtuvo, así como el paulatino desplazamiento que sufrió a finales del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. El desplazamiento se visualiza en dos niveles; primero al interior, debido a que los vecinos de los pueblos buscaron dejar fuera de la administración de los bienes a las autoridades municipales, y después en torno a la reforma agraria, que consolidó el proceso, pues el Estado mexicano se declaró propietario de los principales recursos y dejó fuera al ayuntamiento en la administración de los ejidos. El segundo nivel: la cuestión fiscal, pues al verse mermadas las arcas fiscales de los estados de la república con las medidas agrarias, el gobierno del Estado de México buscó lesionar los ingresos de los ayuntamientos.

El ayuntamiento y la desamortización

En la Constitución Federal de 1824 los estados de la unión eran soberanos en materia de gobierno y administración interna, por ello eran libres de

legislar en el ámbito territorial y en su gobierno interior (De Gortari, 1997: 117). El 9 de febrero de 1825 los legisladores del Estado de México dictaron el decreto sobre organización de los ayuntamientos.¹ Este decreto fue el resultado de su preocupación por dar término a “los males motivados por la desorganización de estos cuerpos municipales”.² Una de las funciones fundamentales de los ayuntamientos era el manejo de los fondos municipales, es decir, los propios y arbitrios. La ley del 9 de febrero de 1825 dotó a los ayuntamientos de propios y arbitrios. En esta ley se estipuló que los bienes de comunidad debían formar parte de los propios de los ayuntamientos. En la Constitución estatal de 1827 los bienes de comunidad y las tierras de repartimiento quedaron igualados ante la ley (Pacheco, 1999: 249-253). Los bienes de comunidad debían ser administrados en común por los pueblos, pero representados por sus ayuntamientos (Huitrón, 1972: 21). Los propios eran los bienes raíces rurales y urbanos que eran propiedad de los pueblos y las municipalidades, así también las tierras que poseían en común los pueblos; persistía el concepto patrimonial y corporativo (Miño, 1994: 85).

El proyecto de los liberales de la segunda mitad del siglo XIX respecto a la privatización de la propiedad colectiva de los pueblos se justificó con el argumento de que la falta de circulación de esos bienes ocasionaba el estancamiento económico del país. El objetivo del gobierno republicano fue “redefinir derechos de propiedad” para modernizar el campo en México y, al mismo tiempo, gravar la propiedad para fortalecer el ramo fiscal (Escobar, Falcón y Sánchez, 2017: 15). Debido a lo anterior, la idea liberal del 25 de junio de 1856 sobre privatización fue entonces un esfuerzo del Estado por convertir a las comunidades en individuos y sus posesiones en objetos fiscales. El interés del Estado era contar con la posibilidad de gravar las tierras que eran propiedad de los pueblos (Miño, 1994: 39-40).³ Miño Grijalva

¹ De Gortari manifiesta que los decretos sobre ayuntamientos dictados por los legisladores, tanto en el Estado de México como en Michoacán, eran de los más restrictivos y de mucha “desconfianza y malestar” (De Gortari, 1997: 119).

² (“Comunicación de las Disposiciones del Honorable Congreso Constituyente para la formación de Ayuntamientos”, 1824: 1-2.) A la letra dice “El Congreso Constituyente del Estado libre, e independiente de México, penetrado de la necesidad de poner término a los males que causa la desorganización de los cuerpos municipales, y hacer que produzcan los saludables efectos que deben esperarse de su reforma, ha decretado lo siguiente. Capítulo 1 Bases para la formación de Ayuntamientos”.

³ Birrichaga Gardida apunta que después de la legislación de 1856 en Texcoco los arrendatarios de las tierras de comunidad o de los Santos denunciaron sus terrenos. En 1857 en Chimalhuacán se desamortizaron 29 sitios, de los cuales la tesorería municipal recibió de rédito anual 149 pesos dos reales. Al parecer, adjudicar las tierras de repartimiento entre los arrendatarios benefició al municipio debido a que le permitió contar con ingresos regulares (Birrichaga, 2003: 273-274).

sostiene que la desamortización no implicó la ampliación del mercado de tierras en beneficio de los grandes propietarios, debido a que el gran beneficiario con estas medidas fue el municipio al asegurar una renta sobre el valor de la propiedad agraria adquirida, como sucedió con la desamortización de las tierras de común repartimiento y los propios (Miño, 1994: 86).

El 7 de mayo de 1835 el prefecto de Tenango del Valle, Mariano Garduño, declaró que aplicar la ley del 9 de febrero de 1825 en Ocoyoacac fue un asunto delicado. La ley establecía que “las tierras que habían sido poseídas hasta entonces en común por el pueblo” pertenecían a los ayuntamientos. Garduño observó que las autoridades locales poco habían logrado, pues continuaban “careciendo de los recursos que esta ley quiso proporcionarles para subvenir a sus primeras atenciones [...] además que haya quedado subsistente el semillero de pleitos que la ley de ayuntamientos quiso segar reduciendo al dominio y propiedad de esas corporaciones los terrenos que antiguamente eran comunes”.⁴ Debido a lo anterior el gobernador ordenó a todas las prefecturas “que en la cuenta anual que deben presentar los ayuntamientos de los productos que rinden los propios y arbitrios se hagan especial cargo de lo producido que tengan las tierras que han sido poseídas en común por los pueblos de sus respectivas demarcaciones”. Insistía el prefecto que la ley de ayuntamientos de 1825 dejaba claro que la administración de los bienes de uso común correspondía al cuerpo municipal.

En relación con las políticas desamortizadoras correspondió al ayuntamiento gestionar el fraccionamiento de los terrenos de común repartimiento para tratar de que fuera lo más equitativo posible y beneficiar a los vecinos de los pueblos. El propósito original de las autoridades locales era evitar en lo posible el acaparamiento de los recursos, además de advertir que sólo los vecinos del pueblo tenían derecho de adjudicarse los bienes comunales. Esta postura de las autoridades locales no debe llevar a pensar en la inexistencia de la desigualdad social en los pueblos; pues existía una fuerte competencia y concentración de los recursos entre los vecinos más pudientes, los cuales ocupaban cargos en el ayuntamiento. Para las autoridades locales la relación entre privatización y aumento de rentas locales era por demás precisa:

Los que suscribimos síndico y secretario municipal [...] se hizo saber a la respetable asamblea, la necesidad urgente que hay en fraccionar el llano

⁴ AMO, Presidencia, vol. 1, exp. 1, “Informe de Mariano Garduño al gobernador”, 7 de mayo de 1835.

pastal de esta cabecera, en virtud de que muchos carecen de hogar en que recoger a su familia, así como que alguno no tienen en qué plantar una mata de maíz cosa indispensable para la subsistencia; además, que fijándonos que los fondos municipales no son suficientes para sufragar los gastos tan crecidos de la municipalidad es muy conveniente procurar por dicho fraccionamiento, para que de este modo los censos aumenten la recaudación, y de este modo se cubra el adeudo que reporta la localidad [...] La cuestión es, que la clase menesterosa sea beneficiada con el fraccionamiento de referencia, así como los fondos municipales.⁵

Queda claro que las autoridades locales asumieron el programa liberal de fomentar la propiedad privada porque este proyecto beneficiaba también al erario local. Así lo expresaba el presidente municipal cuando se refería a la posibilidad de desamortizar el llano pastal de El Compromiso (véase figura 1):

que en el llano pastal y muy cerca de Cholula se encuentran varias casuchas que han formado algunos individuos sin permiso de la autoridad; pues esto es debido, primeramente a su ignorancia y en seguida que son unos menesterosos e indigentes que no tienen donde vivir, por lo que sería muy bueno dejando a salvo el recto juicio de la respetable asamblea que se dividiese ese terreno vacante entre todos los pobres: más creé que de este modo se hace un bien tanto al desvalido como a los fondos de la población en virtud de que acrecientan sus censos.⁶

Aunque como se verá, hubo recursos como las lagunas y los bosques que no fueron desamortizados porque el ayuntamiento consideró que se afectaban sus ingresos.⁷ Esta era la posición de las autoridades locales de Ocoyoacac en

⁵ AHMO, Actas de Cabildo, vol. 4, f. 70v. "Sesión ordinaria de cabildo de 22 de octubre de 1908, presidente municipal Luis G. Pliego".

⁶ AHMO, Actas de Cabildo, vol. 4, f. 48 v. "Sesión ordinaria de cabildo de 25 de junio de 1908, presidente municipal Bartolo Fonseca".

⁷ CCJ-SCJN-EM, Fondo EM, 1er Juzgado de Distrito, Serie Amparo, Caja 2, exp. 42, ff. 3v-4. También así lo manifestaron los vecinos del pueblo de Jalatlaco, en el valle de Toluca, quienes buscaron el amparo de la justicia federal en contra de las autoridades de su ayuntamiento, porque estas últimas se negaron a acatar lo dispuesto en la legislación de 1856 sobre desamortización de los bienes de las corporaciones "por manera que el repartimiento acordado en la suprema circular de 9 de octubre de 1856 y que fue objeto del reglamento de 20 de abril de 1878 es solamente la prueba del lote que haya tocado a cada parcionero no del dominio general, operación que eluden las autoridades políticas contra lo preceptuado en la resolución federal de 21 de octubre de 1856, para mantener los terrenos en el estado que tenían antes de la desamortización, a fin de que los municipios los exploten con provecho de sus arcas que no de los indios propietarios a quienes hizo dueños la nueva legislación reconociéndose el origen de la

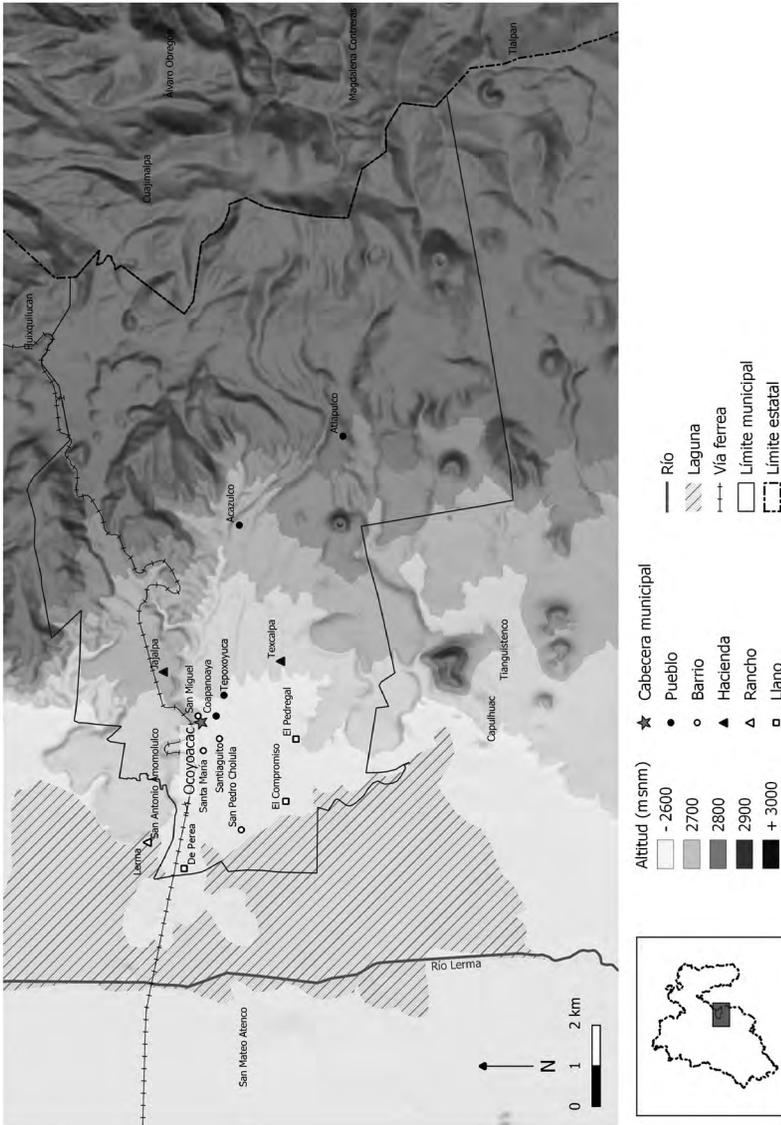


Figura 1. El municipio de Ocoyoacac y sus pueblos. Agradecemos la elaboración del mapa a la Mtra. Paola Sánchez Esquivel.

cuanto a la posibilidad de desamortizar los bienes comunales. En 1875 la legislatura estatal decretó que los fondos municipales se formaban con los productos o réditos de los bienes raíces que tenían en común las corporaciones y que posteriormente fueron adjudicados como tierras, aguas estancadas, montes y aguas de uso público.⁸ A partir de este decreto tales bienes fueron sujetos de gravamen e impuesto de carácter individual. Entonces, uno de los beneficiarios con la desamortización fue “la corporación municipal al asegurar una renta sobre el valor de la propiedad agraria” (Miño, 1994). Si bien era importante la cuestión fiscal por concepto de tierras desamortizadas, en el fondo también lo eran el dominio y el control territorial que asumió el ayuntamiento. Una vez que este control entró en conflicto y crisis con los intereses de los vecinos del común, estos asumieron otra posición para protegerse.

En Ocoyoacac los ingresos por concepto de propios eran menores y sólo se vieron incrementados con la aplicación de la ley de desamortización. Al ayuntamiento le correspondía conceder contratos de arrendamientos y licencias para el aprovechamiento de los bosques los cuales eran de gran importancia para los pueblos del municipio. En los registros del archivo municipal aparecen noticias de ingresos municipales desde 1835 (véase cuadro 1). En ellos destaca que se obtenía una mayor cantidad por concepto de propios, aunque hay que aclarar que el ayuntamiento sólo cobraba por el uso del pasto.

A partir de 1869, una vez que se aplicó la ley de desamortización, el ayuntamiento comenzó a cobrar los censos por los bienes adjudicados. Si bien los propios eran una parte minúscula de los ingresos totales, es un indicador importante el hecho de que se le reconocía un censo al ayuntamiento. Entre 1835 y 1844 el ayuntamiento cobraba a los vecinos por el uso de los pastos. En 1869 la tesorería ya registra el cobro de los censos por terrenos fraccionados (véase cuadro 2).

propiedad”. No obstante, el ayuntamiento de Jalatlaco demostró que los quejosos no contaban con el “título de adjudicación”, por tal motivo no eran legalmente dueños y por consecuencia les fue negado el amparo. Amparo promovido por los vecinos de Jalatlaco en contra de su ayuntamiento, 10 de agosto de 1882.

⁸ *Colección de decretos...*, 1876, p. 130. *Disponiendo de la manera de formar los fondos propios y de arbitrios de las municipalidades y municipios del estado*. Art. 1 “Los fondos propios de las municipalidades y municipios del Estado, se forman de los productos de los réditos de los bienes raíces que tuvieron en común dentro de sus respectivas demarcaciones, y que, considerados de corporaciones, hayan sido adjudicados, como tierras, edificios, aguas estancadas, así como de los montes y aguas de uso público” (*Colección de decretos...*, 1876: 131).

CUADRO 1
INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOYOACAC

	1835		1844		1866
	<i>Propios</i>	<i>Arbitrios</i>	<i>Propios</i>	<i>Arbitrios</i>	<i>Ingreso</i>
Pastos	35.50	Plaza 100.73	Cargo 42.00	Pensión 28.00	Cargos existentes 1.63
Contribución directa	503.73	Multas 72.06	Pastos por los animales transeúntes que han pastado en el llano de este pueblo 39.40	Multas 99.4	Ramo de puestos 134.85
Pensión de carnes	31.76	Diversión pública 1.30	Puesto de plaza en ventas públicas 114.03	Fiel contraste 2.6	Puestos de ambulantes 32.52
		Donación para reposición de cárcel 226.50		Aguardiente 24.6	Pensión de carnes 53.67
					Multas 103.93
					Elaboración de aguardiente 72.00
					Corral de consejo 22.05
					Pensión de panaderías 4.00
					Diversiones públicas 8.00
					Comidas para reos 36.00
Totales	570.36	400.59	195.43	152.00	
Total de propios y arbitrios		970.95		347.43	468.67

Fuente: "Año 1835 Cuenta y relación jurada que el ciudadano Vicente Vilchis manifiesta al ilustre ayuntamiento de San Martín Ocoyoacac, como depositario de los ingresos y egresos que ha tenido el fondo municipal, 31 de diciembre de 1835", АНМО, Tesorería, vol. 1, exp. 3. "Año 1844 Cuenta general y relación jurada que Miguel Bobadilla presenta a los jueces de paz de la Comarca de San Martín Ocoyoacac, como depositario de los fondos públicos de propios y arbitrios, 7 de enero de 1845", АНМО, Tesorería, vol. 1, exp. 15. "Año 1866 Cuenta del fondo municipal de Ocoyoacac, 15 de enero de 1867", АНМО, Tesorería, vol. 2, exp. 2.

CUADRO 2
INGRESOS DE OCOYOACAC 1869

<i>Propios</i>	<i>Arbitrios</i>
Por un terreno de labor ubicado en términos de este pueblo conocido con el nombre de Huitzihuilan, repartido entre 46 personas, con un valor de 1.92 al 3% anual 57.10	Plaza 200.25 Ambulante de expendio de carnes 18.00 Por degüello de 204 reses 57.25 Corral de consejo 18.00 Multas 80.00 Fiel Contraste 15.00
Por otros 10 terrenos fraccionados entre 24 personas valor de 1.18 al 3%. 35.66	Diversiones públicas 2.50 Productos de 2% 180.00 Por revisión anual de fierros 3.2 Productos de defunciones 21.00 Nacimientos 75.00 Matrimonios 80.00
92.46 (9.9%)	842.66 (91%)
Total de propios y arbitrios	935.12

Fuente: “Noticia del cuadro de valores que rinden anualmente los ingresos de la tesorería municipal por el ramo de propios y arbitrios”, AHMO, Tesorería, vol. 13, exp. 9.

En Ocoyoacac el recurso más importante eran los bosques, no obstante, en los registros encontrados en el ramo de tesorería de Ocoyoacac no hay evidencia de estos ingresos. Se tiene noticia de dichos ingresos porque en actas de cabildo y en presidencia se resolvieron diversos contratos de arrendamiento y licencias, que otorgaba el ayuntamiento a los particulares. Sin duda, este ingreso era fundamental para las arcas locales; llama la atención que no se registrara en tesorería. Quizá este hecho se debe a que la injerencia del gobierno estatal por este recurso fue una constante a finales del siglo XIX, lo que provocaría debilitar las arcas locales.⁹

Para entender la cuestión fiscal de los ayuntamientos a finales del siglo XIX es necesario revisar las medidas que aplicaron los gobernadores del Estado de México respecto a la hacienda municipal. En 1884 el gobernador José Zubieta argumentaba que los fondos de los ayuntamientos eran escasos, motivo por el cual consideraba urgente hacer una valoración de toda clase de terrenos para lograr el aumento de los fondos generales (Marichal, Miño

⁹ “El 15 de mayo de 1890, el gobierno del Estado de México emitió una circular en la que señalaba que ninguna corporación civil y eclesiástica tenía capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces. Apuntaba también que ni los ejidos ni los terrenos denominados de común repartimiento debían existir como propiedad comunal” (Camacho, 2015: 256), cuando en la ley de 1856 y en la Constitución Federal de 1857 parecía que ya había quedado clara tal prohibición.

y Riguzzi, 1994: 137-139). En 1897, durante el gobierno de Villada, se creó la Administración de Rentas Municipales. Este órgano se fundó en virtud de que se consideraba que los ayuntamientos tenían abandonada la hacienda municipal, motivo por el que se argumentaba que “no se contaba ni con los fondos necesarios para sus atenciones más precisas” (Marichal, Miño y Riguzzi, 1994: 185). Dio inicio entonces una paulatina injerencia por parte del gobierno estatal en los asuntos fiscales de los municipios. En las memorias de gobierno de Villada de 1897 a 1899 se indica que gracias a la creación de las administraciones de rentas municipales, la hacienda municipal observó un importante crecimiento en el Estado de México. En palabras de Villada:

Séame permitido, sin embargo, citar en esta parte de mi Memoria las cifras totales que revelan una casi duplicación en las entradas de los ayuntamientos, pues éstas que en 1897-1898 ascendían a 237 811.81 en 1900-1901 llegaron a la suma de 525 577.96 (Marichal, Miño Grijalva y Riguzzi, 1994: 188).

El movimiento de la propiedad. La compraventa de terrenos desamortizados

La inconformidad de los vecinos de los pueblos de Ocoyoacac surgió debido el fenómeno de desigualdad que se había acentuado con la desamortización. El malestar se generó debido a que algunos vecinos lograron acaparar una parte de los bienes de común repartimiento. Estas familias se destacaban por tener una importante participación en las actividades agrícolas y comerciales.¹⁰ En el piso de montaña hay varios ejemplos ilustrativos de individuos que hacían un uso considerable de las maderas: Ramón Palmero y María Mucino, Rufino Angulo, Enrique M. González y Tranquilino Moreno. Estos personajes se presentaron en varias ocasiones a firmar contratos de arrendamiento de los montes de Atlapulco, Coapanoaya y Tepexoyuca, pueblos todos del municipio de Ocoyoacac (véase figura 1 para ubicar los pueblos y su localización respecto a los montes de la zona).¹¹

¹⁰ Bartolo Fonseca, vecino de Ocoyoacac, comerciante y agricultor, se dedicaba a prestar dinero a los vecinos del municipio a cambio de las escrituras de propiedades de los solicitantes. Si el pago no se cubría en el plazo convenido, el prestamista tenía la opción de tomar el terreno. AGNT, Lerma, Notario José de Jesús Cortés, 23 de diciembre de 1890, f. 43.

¹¹ Noticia general de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria sobre la producción y explotación de las maderas, 18 de febrero de 1901. AHMO, Estadística, vol. 3, exp. 19. Contrato de explotación

Un ejemplo que demuestra la concentración de los bienes comunales del municipio de Ocoyoacac quedó registrado en la familia Fonseca. Algunos integrantes de esta familia ocuparon cargos políticos durante varios años.¹² En 1909 Bartolo Fonseca adquirió de María de Jesús Rosales, de Ocoyoacac, 14 hectáreas de terreno montuoso de origen comunal ubicado en el Llano del Portezuelo en el pueblo de Coapanoaya.¹³ Ese mismo año Francisca González viuda de Zarza le vendió 14 hectáreas del Portezuelo Viejo, Coapanoaya.¹⁴ Posteriormente Bartolo Fonseca vendió esos terrenos a Ramón Palmero. Palmero y su esposa, María Muciño, lograron adjudicarse 164 hectáreas de terrenos comunales (Camacho, 2015: 141). Enrique González fue otro beneficiario de los bienes comunales, pues consiguió adjudicarse 221 hectáreas de dichos bienes, ubicados en el piso de montaña del municipio de Ocoyoacac (Camacho, 2015: 143). Esta concentración de la propiedad fue cuestionada en años posteriores por los vecinos de los pueblos. Aunque fueron los mismos vecinos quienes vendieron sus tierras, no sobra decir que los compradores eran los pudientes del municipio, es decir, aquellas personas que tenían el poder económico y político para adquirir los terrenos. Hacia 1911 un grupo de vecinos de Ocoyoacac externaba su gran malestar hacia su autoridad municipal en los siguientes términos:

[Nuestro] ayuntamiento hace años que no es elegido popularmente [...]. De ese defecto de elección depende que el ayuntamiento no se crea el padre de los pueblos, sino que se tenga como el azote de ellos cuando el poder le mandaba castigar y oprimir. A individuos ajenos a la municipalidad a cuyos intereses estaban en pugna con los de ella eran los favorecidos y de aquí dimanaba que no sólo no hubiera justicia, sino que se despojase al pueblo o a los habitantes de sus propiedades en beneficio del cacique dominante. La municipalidad de Ocoyoacac tenía extensos ejidos, que ha perdido en supuestos pleitos, en transacciones leoninas y en convenios que ignora, pues los habitantes, nunca los sancionaron esos terrenos están en manos de

de maderas celebrado entre los vecinos de Atlapulco y Enrique González, 3 de marzo de 1898. AHM, Gobernación, Municipios, vol. 19, exp. 8, f. 1. Solicitud de Rufino Angulo para explotar la raíz de zacatón del monte de Atlapulco, 19 de diciembre de 1896. AHM, Gobernación, Municipios, vol. 9, exp. 49, f. 5.

¹² En las actas de cabildo de Ocoyoacac por lo menos entre 1890 y 1920 se aprecia que tres familias ostentaban el poder político local: Fonseca, Quezada y Vilchis.

¹³ Escritura de compraventa entre María de Jesús Rosales y Bartolo Fonseca, escribano Mariano León, 1 de febrero de 1909. AGNT, Notaría 1 de Lerma, caja 5, ff. 29v-30. Bartolo Fonseca, además de que en diversas ocasiones fue presidente municipal, también era un importante comerciante de la zona.

¹⁴ Escritura de la compraventa celebrada entre Francisca González y Bartolo Fonseca, escribano Mariano León, 27 de julio de 1909. AGNT, Notaría 1 de Lerma, caja 5, ff. 12v-13.

personas que ningún desembolso hicieron para adquirirlas y que a título de su influencia hoy nos venden el favor de no haberse apoderado de la totalidad de ellos.¹⁵

Los vecinos expresaban su solicitud de reemplazar al ayuntamiento debido a que estaba compuesto por caciques que sólo habían acaparado las tierras en beneficio suyo y de otros grupos de poder. El enfrentamiento entre el ayuntamiento y el vecindario se debió a la presencia de autoridades locales que controlaron el poder político y que se beneficiaron con la desamortización de ciertas clases de tierras, como fue el caso de las familias Fonseca y Palmero en Ocoyoacac. El ayuntamiento administraba el uso de los recursos productivos de los pueblos. Los vecinos, a su vez, reconocían a la autoridad local, siempre y cuando no resultaran perjudicados con la administración de sus recursos; en términos de esa reciprocidad se explica su lugar como “hijos del pueblo”.

Entre 1890 y 1910 el ayuntamiento de Ocoyoacac incumplió cada vez más su papel, incluso actuó en contra del vecindario. Un caso que bien ejemplifica la postura, cada vez más antagónica, de las autoridades locales fue aquel que enfrentaron los vecinos del pueblo de Cholula con Enrique González, dueño de la hacienda de Texcaltenco. Este es uno de los pocos enfrentamientos en la zona entre un pueblo y un hacendado que, además, era presidente municipal. El caso refleja bien la posición que adoptaron los vecinos de Cholula quienes buscaron el apoyo del gobierno del estado para evitar la pérdida de sus recursos. En 1911 los vecinos dirigieron una carta al gobernador con los siguientes argumentos:

Los abajo suscritos vecinos de Ocoyoacac municipalidad del mismo nombre del distrito de Lerma [...] decimos que en nuestros terrenos de ciénega y pastos perfectamente titulados [...] y comprendidos en los linderos Chimaliapan; Pastoría, Tlalpujahuilla y Agua Blanca, siempre hemos tenido pastos y aprovechamientos ya para nuestros ganados ya para satisfacer algunas necesidades de la vida. A últimas fechas se nos impide ese uso sino que [...] nos quita el pasto que ya habíamos cortado [...] Como no es posible quejarnos en la presidencia donde el señor González manda en absoluto ni ante el Conciliador que está a sus órdenes o en la jefatura que ningún aprecio

¹⁵ Queja de los vecinos de los barrios, pueblos y rancherías del municipio de Ocoyoacac dirigida al jefe político del distrito de Lerma, 28 de junio de 1911. AHML, Presidencia, vol. 43, exp. 14.

hace ocurrimos a usted en demanda de garantías y haciéndole saber lo que ocurre para que ponga el remedio. [Suplicamos] se prevenga a dicho presidente y en general a las autoridades del Distrito que ningún mal nos causen ni busquen pretextos para perjudicarnos, como saben hacerlo, pues somos ciudadanos pacíficos y honrados que respetamos las leyes.¹⁶

En la nota resalta la fuerza política del propietario de la hacienda en virtud de que en ese momento era el presidente municipal de Ocoyoacac. Los representantes de Cholula señalaron que Enrique González había aprovechado su puesto para adquirir las mejores tierras que estaban en litigio entre los pueblos de Cholula y San Mateo Atenco.¹⁷ El gobernador dispuso que el jefe político de Lerma atendiera a los quejosos; craso error, pues los vecinos manifestaron su malestar por dicha decisión, en virtud de que “como el jefe político de entonces estaba educado en la escuela de la época amenazó a todo el mundo con enviarlos al contingente si reclamaban por el despojo, tarea en la que Enrique González lo ha ayudado siempre pues además de que es un cacique de la antigua usanza es afectísimo a cometer arbitrariedades”.¹⁸

En 1913 continuaron los enfrentamientos entre los vecinos de Cholula y las autoridades locales. Al no obtener respuesta del gobernador ni de sus autoridades locales, los vecinos decidieron adjudicarse los terrenos que ellos consideraban de su propiedad sin la autorización del ayuntamiento. Más tarde el gobernador del estado señaló que el poder judicial debía resolver el conflicto, en virtud de que los terrenos que se habían adjudicado los de Cholula se inundaban en la época de lluvias, motivo por el cual formaban parte de los bienes de la federación:

Dada cuenta al C. Gobernador [...] y como por otra parte, las parcelas que ocupan algunos vecinos de Cholula son pertenecientes a terrenos que quedan al descubierto en tiempo que baja el nivel de las aguas de la laguna inundándose después en el de lluvias, y que éstos los vienen sembrando desde el año de 1911, sin que por esto hayan reconocido propiedad alguna, pero que sí están en posesión y en ésta no se les podría inquietar por la autoridad política en virtud de no ser de la incumbencia de éstas sino de la autoridad

¹⁶ Relativo a la cuestión de límites entre los vecinos del pueblo de Cholula y el dueño de la hacienda de Texcaltenco, 29 de junio de 1911, oficio dirigido al gobernador del Estado de México. AML, Tierras, caja 11, exp. 3.

¹⁷ Oficio de los vecinos de Cholula dirigido al jefe político de Lerma. AML, Tierras, caja 11, exp. 3.

¹⁸ Oficio de los vecinos de Cholula dirigido al gobernador del Estado de México, 6 de julio de 1911. AML, Tierras, caja 11, exp. 3.

judicial [...] este gobierno nada puede resolver a tal respecto, y si que los vecinos que están en posesión de las repetidas parcelas, sigan en ella, hasta tanto, como se ha dicho, se define cuál es la extensión del terreno que pertenezca a la federación, para que entonces, el que quede a favor del pueblo sea fraccionado y repartido, previos los trámites legales, entre los padres cabezas de familia de la localidad, conforme a las disposiciones generales y locales sobre la materia.¹⁹

Esta posición del ayuntamiento antagónica a la “gran familia pueblerina” era sólo otro episodio de la traición del ayuntamiento a la familia decimonónica. Ahora bien, esta familia vio con buenos ojos la iniciativa agraria de 1915 de conceder ejidos a los vecinos y contempló la injerencia de la autoridad federal en el control de las tierras otorgadas. Por ello es posible vislumbrar una confluencia entre intereses locales (familia) y un grupo político nacional que quizá sabiendo de los antagonismos locales ofrecía un nuevo pacto con los vecinos (a los que, por supuesto, luego traicionaría). En 1913 se usa por primera vez la palabra “traición”, entendida como la falta de cumplimiento de las autoridades locales para con la *gran familia* en su papel de protector y vigilante de los intereses de sus hijos, es decir, en el sentido de cómo pretenden los vecinos que respondan las autoridades locales a sus intereses. Un grupo de vecinos del pueblo de San Mateo Atenco dirigió una solicitud al gobierno del estado:

Los que suscribimos vecinos de San Mateo Atenco [...] exponemos [...] siendo nosotros comisionados por el mayor número de vecinos de nuestro expresado pueblo [...] manifestamos y pedimos justicia que nuestro ayuntamiento nos es hostil tenemos un año y meses que nosotros estamos pidiendo, el deslinde y fraccionamiento y reparto de nuestros ejidos y no se ha podido verificar, sino de lo contrario en vez de que nuestro ayuntamiento solicitara a este ministerio dicho deslinde y fraccionamiento de nuestros ejidos y por lo contrario pidió la desecación por lo cual no está conforme el pueblo de ver la traición del síndico procurador y de otros particulares unidos con los hacendados que nos rodean y como sabemos que los antiguos caciques hicieron una transacción con los hacendados y nos han reducido mucho [...] por lo cual pedimos esta merced que seamos oídos para que se lleve a cabo dicho deslinde y que el ayuntamiento entrante vea por nuestro

¹⁹ Ocurso del secretario general de gobierno dirigido al jefe político de Lerma, 22 de abril de a 1913. AML, Tierras, caja 12, exp. 7.

pueblo como hijos y nosotros lo veremos como padres de menores por lo que pedimos todos en voz alta que no sea la desecación porque es una ruina para nosotros.²⁰

Si bien es cierto que el antagonismo entre el ayuntamiento y los vecinos del pueblo se logra apreciar en las dos últimas décadas del siglo XIX, esta traición se hizo más evidente después de 1910, año en el que se registran diversas quejas en las que se argumenta que el ayuntamiento los traiciona, ya sea porque cedió tierras a los caciques del pueblo o porque permitía la entrada a vecinos ajenos con el argumento de obtener ingresos en beneficio de las arcas municipales. En 1910 los vecinos de los pueblos de Santiaguito, San Miguel y nuevamente de Cholula, pertenecientes al municipio de Ocoyoacac, se quejaron ante el gobernador del estado porque los ganados de los vecinos de San Miguel Almaya, pertenecientes al municipio de Capulhuac, se introducían en los pastos propiedad de los citados pueblos. Los vecinos se propusieron indagar la causa de la invasión del ganado. No tardaron mucho en dar con el motivo: un permiso que el presidente municipal de Ocoyoacac les concedió a los de Almaya. La queja se manifestó en los siguientes términos:

Es triste cosa señor gobernador, que la autoridad municipal que era la que debía velar por los intereses del pueblo sea la primera que olvide sus deberes y favorezca a extraños en detrimento de propios, y más triste todavía que no haya quien le vaya a la mano a pesar de que la ley da a las autoridades políticas de los distritos jurisdicción sobre los ayuntamientos y no obstante esto, la corporación municipal no ha recibido ningún extrañamiento.²¹

Los vecinos de San Miguel, Santiaguito y San Pedro Cholula precisaron un cambio de actitud de sus autoridades locales, incluso manifestaron su pesar por las autoridades políticas de los distritos, dado que el jefe político era “el funcionario autorizado para conceder la adjudicación y expedición de títulos de los terrenos de común repartimiento” (Salinas, 2018: 103) y en este proceso se mantuvo al margen.²²

²⁰ Ocurso dirigido al jefe político de Lerma por el secretario de estado y despacho de Fomento, Colonización e Industria, 14 de febrero de 1913. AML, Tierras, caja 12, exp. 8.

²¹ Ocurso de Antonio Monroy, Vidal Méndez, Modesto Alanís y otros vecinos de los pueblos de Santiaguito, San Miguel y Cholula dirigido al gobernador del estado, 13 de abril de 1910. AHM, Fondo Gobernación, Serie Gobernación, vol. 149, exp. 4, f. 1.

²² La desigualdad social también fue una constante del malestar de los vecinos de los pueblos de Ocoyoacac. En 1892 los vecinos dirigieron un ocurso al jefe político de Lerma en el que solicitaban que

Así, tenemos una familia pueblerina traicionada por el ayuntamiento en el momento en el que empezaba a dibujarse el proyecto federal de dotar de ejidos a los pueblos. El Estado, más que constituirse en protector de los pueblos, pretendió fortalecerse debilitando las arcas municipales al otorgarles ejidos a los pueblos, destruyendo con ello la principal fuente de recursos que implicaba el dominio territorial por parte del ayuntamiento. Corresponde ver ahora ese retroceso en la hacienda municipal, visto en función de un paulatino atraso de la misma hacienda pública estatal.

Reforma agraria

En enero de 1915 Venustiano Carranza emitió un decreto en el que estableció que las autoridades estatales debían distribuir provisionalmente las tierras a quienes la solicitaran. Sin embargo, su proyecto no pretendió 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, 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. Por ello, este fue la base legal de la reforma agraria, que declaraba a la nación como el “propietario originario” de las tierras, las aguas y los recursos del subsuelo (Silva, 1959: 255).

Tanto zapatistas como carrancistas dejaron muy claro en qué lugar quedaba el ayuntamiento en cuanto al reparto de las tierras en el proyecto agrario posrevolucionario. Baitenmann refiere a la ley zapatista de 1917, que decía: “Si bien algunos pueblos desde tiempo inmemorial han acostumbrado a nombrar a su representante [...] estos se han visto con frecuencia burlados o bien sus atribuciones invadidas por los ayuntamientos [...] Es preciso evitar que ellos abusen de las facultades que se les confieren, como en épocas pasadas lo hicieron constantemente los ayuntamientos”. En tanto, los carrancistas giraron una circular el 27 de abril de 1917, en respuesta a las consultas de las comisiones locales agrarias sobre quién debía administrar los ejidos

repartiera entre los vecinos el llano pastal denominado “El Compromiso”, que a pesar de haber acudido a la autoridad local para que verificara la repartición, esta autoridad respondió “que aún no es tiempo de repartir”. Los vecinos solicitaron la repartición, debido a que el ayuntamiento ya había fraccionado un monte entre los vecinos de Coapanoaya, pero expresaron que sólo se había repartido entre “las personas más acomodadas y capitalistas de la municipalidad”. Ocurso presentado por los vecinos de Ocoyoacac, 3 de agosto de 1892. AML, Tierras, caja 3, exp. 14.

que se restituían o se dotaban a los pueblos. La circular ordenó la creación de comités particulares administrativos, ese comité era entonces el facultado de “administrar, conservar y hacer productivos los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos” (Baitenmann, 2017: 74-75).

En el municipio de Ocoyoacac los vecinos de los pueblos de Tepexoyuca, Atlapulco, Acazulco y Coapanoaya, consiguieron la dotación de ejidos. En este proceso el ayuntamiento quedó al margen del manejo de esos recursos productivos, lo que generó tensión entre las autoridades locales y los vecinos.

La reforma agraria no fue la panacea que resolvió los problemas de los pueblos. Muy pronto surgió una nueva inconformidad con el programa agrario: el pago por el uso de recursos que antes eran de uso común para el conjunto de los vecinos. En 1921 la Comisión Nacional Agraria propuso recaudar fondos para evitar que “el cambio de la tenencia de la tierra” provocara serias pérdidas tributarias. Esta iniciativa proponía que todo adjudicatario de una parcela debía pagar un censo o renta a la nueva autoridad agraria (comité particular administrativo), pero además debía pagar otro censo o renta por el uso de “los terrenos de pasto, monte o arbolado que se disfrutaran en común” (Aboites, 2003: 234-235).

Algunos vecinos argumentaron que una vez concedida la propiedad como ejido no debían pagar por el usufructo al ayuntamiento. Sin embargo, sí tuvieron que pagar a las autoridades agrarias por el derecho de uso de los pastos. Juan N. García, vecino del pueblo de San Miguel Ameyalco, alegaba que como vecino del pueblo tenía todo el derecho de gozar de los beneficios de la dotación de ejidos concedida al pueblo de San Miguel:

Me permito manifestar a usted que el presidente del comité quiere que yo pague 25 centavos por cabeza por el permiso de pastero cosa que yo veo enteramente injustificada por ser ejido del pueblo de donde yo soy originario y vecino, tanto más cuanto que yo no les he pedido absolutamente nada de terrenos para sembrar, sino exclusivamente pastos para mi ganado, por no tener donde mandarlos a comer.²³

Además del malestar de los vecinos, generado por la obligación de pagar por el uso del pasto para sus ganados y por la explotación de la leña, los ejidatarios del pueblo de San Martín Ocoyoacac advertían que se estaban

²³ Solicitud de Juan N. García dirigida al presidente de la Comisión Local Agraria, 10 de junio de 1917. AHM, Comisión Agraria Mixta, vol. 165 (VII-A-2), f. 95.

CUADRO 3
CUADRO DE DOTACIÓN DE TIERRAS DEL MUNICIPIO DE OCOYOACAC

<i>Nombre</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Fecha de resolución provisional</i>	<i>Fecha de resolución presidencial</i>	<i>Superficie entregada</i>	<i>Vecinos dotados</i>	<i>Nicho ecológico</i>	<i>Fuente</i>
San Jerónimo Acapulco	6 de julio de 1928		11 de julio de 1929	451 hectáreas	347	Montaña	AHEM, Fondo Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 10.
Santa María Tepexoyuca	15 de febrero de 1918	31 de mayo de 1924	25 de noviembre de 1926, se negó la dotación			Montaña	
Ocoyoacac	3 de febrero de 1921	12 de septiembre de 1929	23 de enero de 1930	406 hectáreas	1 320	Montaña y planicie	
San Juan Coapanoaya	22 de junio de 1920	17 de enero de 1927, se les negó la restitución y dotación, por considerar que el pueblo había vendido a particulares las tierras que solicitaba como ejido.	1 de noviembre de 1928	189 hectáreas	167	Montaña	AHEM, Fondo Comisión Agraria Mixta, vol. 165, exp. VII-B-2.
Santa María Tepexoyuca	17 de marzo de 1927	11 de septiembre de 1928	9 de mayo de 1929	835 hectáreas	408		AHEM, Fondo Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 9.

cometiendo abusos por parte de las personas que integraban el Comité Particular Administrativo. Denunciaban que “los componentes del comité se reservaron las mejores tierras, y no sólo eso sino que tomaron para sí, dos parcelas para cada individuo, distribuyéndose las demás de una forma arbitraria”.²⁴ Baitenmann así lo refiere “Una vez más en la historia del país, los miembros de los arreglos institucionales a cargo de los repartos [...] terminaron representando los intereses de unos pocos y prestándose a la corrupción” (Baitenmann, 2017). Además se quejaban amargamente por los impuestos que se les cobraban:

Que nos tienen verdaderamente agobiados, pues por el uso de una parcela nos cobraron 2.25 anuales, y que a hoy se nos exigen 3.50 [...] de igual manera se nos exigen 0.50 por cabeza de ganado mayor y 0.12 por ganado menor, en el uso de los pastos; por extraer leña muerta para uso doméstico, se nos cobra por un tercio 10 centavos cada individuo, y asimismo están gestionando para conseguir se permita la tala del pequeñísimo monte, con que se nos ha dotado.²⁵

Antes era evidente la necesidad de dejar al ayuntamiento fuera del manejo que ejercía del territorio. Sin embargo, la reforma agraria también implicó cambios que causaron descontrol a los vecinos de la nueva familia ejidal, como fue la obligación de pagar a las autoridades agrarias por la explotación de recursos de uso común, así como los abusos en los que incurrieron las nuevas autoridades ejidales.

El ayuntamiento, pieza fundamental de la organización pueblerina durante el siglo XIX, resultó perjudicado con la aplicación de la reforma agraria, debido principalmente a que los nuevos ejidatarios dejaron de pagar el impuesto territorial que antes ingresaba a las arcas municipales. Este fenómeno tributario no sólo ocurrió a nivel municipal sino también a nivel estatal. Entre 1910 y 1920 el Estado de México registró una drástica caída de los ingresos fiscales, en virtud de que el gobierno estatal sufrió una progresiva pérdida del impuesto predial. Riguzzi señala que la contribución predial representó tradicionalmente “el pilar del edificio hacendario” de los estados (Riguzzi, 2001: 204; 1999: 206).

²⁴ Ocurso de los ejidatarios del pueblo de San Martín Ocoyoacac dirigido al Presidente de la Comisión Nacional Agraria, 7 de abril de 1931. AHEM, Comisión Agraria Mixta, vol. 69, exp. 1-602, f. 109.

²⁵ *Idem.*

A finales del siglo XIX se observa que esta tendencia se revirtió en el caso del municipio de Ocoyoacac, debido a que el gobierno estatal comenzó a decretar algunas disposiciones tendentes a limitar la injerencia del municipio en el control territorial. Las medidas agrarias posteriores a 1915 consolidaron la tendencia a dejar fuera al ayuntamiento del manejo de los recursos, que antes eran fuente fundamental de ingresos de la hacienda municipal. La dotación de ejidos a los pueblos canceló quizá de manera definitiva el dominio territorial del que gozaba el ayuntamiento decimonónico. Si antes los vecinos buscaron organizarse en sociedades locales, después de 1915 hallarían apoyo en el programa ejidal impulsado sobre todo por el gobierno federal. No sobra señalar, que si bien la legislación agraria fue muy clara en cuanto a que las autoridades locales no debían incidir en el reparto agrario, existe evidencia de que ese proceso fue difícil para algunos pueblos. Tal fue el caso de los vecinos de Cholula, quienes en 1934 buscaron el cobijo del programa agrario y solicitaron tierras. En ese documento se constata de manera precisa el poder que todavía mantenían sus autoridades locales:

Los que suscribimos vecinos del pueblo de Cholula [...] tomando en consideración la excitativa que ha hecho el gobierno federal, y que ha sido secundada en todos sus puntos por los gobiernos de los estados, entre ellos el nuestro, respecto a que todos los pueblos que hubieren solicitado ejidos lo hicieran desde luego, teniendo la seguridad de que su petición sería atendida, y despachada de conformidad, repetimos, acogiéndonos a ese llamamiento y estando seguros de que teníamos derecho a esa conquista de la revolución, desde luego solicitamos la dotación correspondiente de tierras, de las que carece nuestro pueblo, cuya solicitud se encuentra tramitándose en la Comisión Agraria Mixta cuyas oficinas están en Toluca, pues bien el H. Ayuntamiento de Ocoyoacac, a cuyo frente se encuentra el señor Encarnación Fonseca, como presidente municipal, en acuerdo con el secretario de esa corporación, señor Francisco Colón, han comenzado a entorpecer por cuantos medios están a su alcance nuestra justa solicitud, haciendo correr el rumor entre el vecindario que no tenemos derecho a aquello, que no se nos concederá lo pedido, que los que quieren los de Cholula es adueñarse de lo que no les corresponde, ideas estas que desde luego demuestran en los miembros que componen esa H. corporación, y en dicho secretario que son contrarios a los fines que persigue el actual gobierno, en materia agraria, toda vez que en lugar de prestarnos su ayuda moral, para obtener lo que nos corresponde como campesinos, nos obstruccionan, siembran el desaliento entre los humildes

que tienen la esperanza de tener un pedazo de tierra la justa aspiración de todos los vecinos del pueblo, con el único objeto de que nuestro pueblo no tenga un progreso ni alcance aquello a que tiene derecho, pues siempre se nos ha visto por esa corporación como extraños a quienes se les ha extorsionado por cuantos medios están a su alcance.²⁶

El texto citado refleja de manera contundente la postura de los vecinos del pueblo de Cholula por dejar fuera a sus autoridades municipales, que como se vio en el apartado anterior los tenían realmente agobiados.

La reforma agraria y la hacienda pública estatal

El reparto agrario y la aparición de los ejidatarios debilitaron a las tesorerías municipales debido a que las tierras entregadas a los ejidatarios dejaron de ser vistas en términos mercantiles, como lo habían planteado los liberales decimonónicos. Las tierras de los grandes propietarios que antes de 1915 pagaban impuestos, dejaron de hacerlo con las afectaciones para dotar a los ejidatarios. Estos, por si fuera poco, tampoco pagaron a la hacienda municipal. Tal excepción ejidal tampoco era un triunfo para los pueblos, pues al aceptar ese “privilegio” aceptaban también la pérdida de propiedad de la que antes gozaban.²⁷ En Puebla, se observa que a finales del siglo XIX hay una creciente dependencia municipal respecto a los recursos federales y estatales. Esta debilidad hacendaria se explica por el bajo rendimiento de los propios (Téllez y Brito, 1990: 962). Debemos señalar que en la primera mitad del siglo XIX los propios del ayuntamiento de Puebla representaban alrededor de 50% de los ingresos municipales (Téllez y Brito, 1990).

Aboites Aguilar analiza los ingresos brutos del país en los tres niveles de gobierno y concluye que entre 1910 y 1949 los federales aumentaron siete veces, los estatales más de tres veces y los municipales no alcanzaron ni siquiera 50% de aumento (Aboites, 2003). Esta información permite entender

²⁶ Ocurso dirigido al gobernador del Estado de México, 18 de junio de 1934. AHM, Comisión Agraria Mixta, vol. 73, exp. 7, f. 19.

²⁷ La tendencia que se refleja en algunos estados de la república es el debilitamiento del poder de los ayuntamientos. En Veracruz los ranchos, barrios y colonias fueron elevados a rancherías, posteriormente a congregaciones y por último a pueblos. Con esta condición era posible que se les dotara de tierras ejidales, pero lo más importante es que podían elegir agente municipal, con lo que reducían la influencia de las autoridades municipales, de la burguesía y de los grandes propietarios sobre sus recursos (Ginzberg, 2000: 710).

el paulatino deterioro que sufrieron las haciendas estatal y municipal en beneficio de la federal, durante las primeras décadas del siglo xx.

Un golpe a los ingresos estatales fue la disminución de los recursos tributarios captados por concepto de predial y por los gravámenes a la industria y el comercio. Las pérdidas por concepto de predial eran claras: de 37% que se obtenía entre 1900 y 1911 sólo se registró 18% entre 1926 y 1943 (Aboites, 2003). En el Estado de México el impuesto predial era uno de los pilares de las finanzas locales, pero las medidas agrarias tendieron a golpear este ingreso.²⁸ En este proceso de fortalecimiento de las finanzas federales, los ingresos municipales resultaron seriamente disminuidos.

Sobre la hacienda pública del Estado de México Riguzzi destaca tres etapas: la primera cubre los años de 1887 y 1888 que se caracterizó por el estancamiento de los ingresos y la capacidad de recaudación; el segundo de 1888 a 1889 y de 1906 a 1907; en su primera fase presentó un acelerado crecimiento de los ingresos y en el periodo 1906-1907 fue cuando el monto de los ingresos llegó a su máximo punto. La última etapa comprende el periodo 1910-1920 y se refiere al estancamiento y la rápida caída de los ingresos (Riguzzi, 1994: 227). Después de 1910 la hacienda pública estatal vivió tiempos de gran deterioro. Muestra de ello es que sólo hasta 1927 la administración estatal logró pagar los sueldos íntegros de los servidores públicos. En relación con los efectos de la reforma agraria sobre la hacienda estatal, Riguzzi afirma que “La creación de los ejidos sustrajo una parte importante de la riqueza inmueble al erario público, generando un fenómeno de extraterritorialidad fiscal”, en virtud de que el valor fiscal de los ejidos se fijó en niveles muy bajos. Los ejidatarios eran un sector social que poco aportaba al erario estatal (Riguzzi, 2001, Riguzzi, 1999).

El análisis de la economía local nos permite observar un paulatino desplazamiento de la hacienda municipal respecto al control territorial del que hemos hablado. Este desplazamiento se deriva de la injerencia de los gobiernos de los estados sobre los recursos, que antes sólo competía a las autoridades

²⁸ Este golpe a la hacienda estatal fue severo y no fue bien recibido por los gobiernos estatales. Muestra de ello es que en 1919 la Comisión Nacional Agraria informaba que “en muchos casos los propietarios de tierras expropiadas para restituir o dotar de ejidos a los pueblos siguen pagando íntegras las contribuciones de sus fincas; unas veces espontáneamente y con la mira de hacer valer ese hecho en contra de la expropiación y otras porque los gobiernos locales les exigen ese pago y no siendo esto justo para los expropiados”. Ante esta situación el presidente de la república decretó que los propietarios a quienes se les haya expropiado alguna extensión del terreno para dotar a pueblo, ranchería, no estaban obligados a pagar la contribución por la superficie dotada a la hacienda estatal. Sesión de cabildo del 16 de octubre de 1919, siendo presidente municipal Emilio Monterrubio. AMO, Actas de Cabildo, vol. 4, f. 79v.

locales. Debido a estas prácticas que lesionaban la economía local, los municipios se vieron obligados a buscar otras fuentes de ingresos (fiel contraste, mercados, plazas, venta de bebidas embriagantes, registro civil, licencias, multas y recargos, entre otros). Por ello, Merino considera que el municipio llegó debilitado al siglo xx, en virtud de que sus funciones quedaron limitadas a cinco aspectos: “preparar los procesos electorales, cobrar los impuestos que ordenara la legislatura local, cuidar de la policía, administrar los establecimientos de instrucción primaria y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos y bienes comunes donde los hubiera” (Merino, 1998: 213).

Tlaxcala ilustra esta tendencia progresiva del centro del país en relación con las medidas estatales a debilitar la hacienda municipal. En 1897 se decretó una nueva ley de hacienda en la que se establecía que las propiedades rústicas que tuvieran un valor superior a los 100 pesos estaban obligadas a pagar un impuesto de 8 al millar. Otro punto importante de ese decreto se refiere al pago que debían realizar los propietarios que tuvieran dos o más terrenos que separados no sumaran los 100 pesos, pero que juntos representaban el valor requerido. Esta medida es importante, ya que obligó a pagar a muchos que contaban con varios terrenos cuyo valor era menor a 200 pesos. Este hecho refleja una creciente presión fiscal de la autoridad estatal que posteriormente se trasladaría a la autoridad federal (Rendón, 1993: 19).

El gobierno del Estado de México emitió una orden en 1917 por parte del administrador de rentas del Estado. Los tesoreros municipales debían remitir a la administración de rentas del Estado los registros de los terrenos tanto de los propios del ayuntamiento como de los de común repartimiento, para que en esa instancia se llevaran a efecto los cobros.²⁹ En 1920 el gobernador del Estado de México, Agustín Millán, señalaba en su exposición de motivos sobre la Ley de ingresos lo siguiente:

El ejecutivo considera que una vez manifestada la propiedad raíz, se tendrá un rendimiento de cerca de un millón de pesos, aumento muy considerable si se compara con la cifra que ahora se recauda [...] los terrenos denominados propios de los ayuntamientos que han pasado a terceras personas, dejarán de considerarse, para los efectos de la contribución predial, como

²⁹ El tesorero comunicó al presidente municipal de Lerma que la intención del gobierno del estado de que se le remitieran los registros de la contribución predial y los censos al 6% era arbitrario en virtud de que era uno de los ramos que constituían el principal ingreso de la hacienda municipal y por tanto sólo debía corresponder al ayuntamiento. Ocurso del tesorero municipal de Lerma, 2 de enero de 1917. AML, Tesorería, vol. 104.

propiedad del municipio y causarán el impuesto correspondiente. Esta determinación se tomó, en vista de que una vez que el terreno pasó de la persona que lo adquirió directamente del ayuntamiento a otro dueño, hubo especulación y por tanto, queda sujeto dicho terreno, al impuesto predial.³⁰

Estas iniciativas provocaron fuertes reacciones entre las autoridades locales en virtud de que lesionaban la economía local. El presidente municipal de Jilotepec señalaba que las condiciones económicas del municipio eran deplorables y que sin duda se parecían a las de muchos municipios de la entidad. La bancarrota municipal la explicaba en función de que se le había usurpado el ingreso por concepto de terrenos de común repartimiento, además de que estaba a su cargo sostener la educación.³¹ En el artículo 92 de la Constitución del estado se estableció que el gobernador por ningún motivo estaba autorizado a disponer de las rentas municipales, así como tampoco se le facultaba para hacer uso de los bienes considerados como propios del municipio. En algunos informes municipales de Lerma aparecen quejas de que el ayuntamiento había dejado de percibir ingresos por las tierras de común repartimiento y los propios. Esta no era una demanda aislada, pues el presidente municipal de Lerma señalaba que si el gobierno del estado recibía el pago del predial de los propios del ayuntamiento y las tierras de común repartimiento entonces tendría la posibilidad de ampliar su dominio territorial en el municipio.³²

Estas fueron las medidas que puso en práctica el Estado de México para obtener ingresos y mejorar las arcas estatales en detrimento de la hacienda local. Si los ejidatarios dejaban de pagar el impuesto predial a las arcas estatales, entonces era necesario recurrir a ciertas estrategias como adjudicarse los propios de los ayuntamientos. Además, tanto el gobierno estatal como el municipal cobraron a los ejidos por la producción y circulación de productos agrícolas (Aboites, 2003: 234).

Muy a pesar de que la Constitución estatal de 1917 dejaba claro, en el artículo 90 fracción XII, que el gobernador no podía disponer de los bienes considerados como propios del municipio, se estableció que los ingresos municipales debían dirigirse a la hacienda estatal (McGowan, 1992: 159).

³⁰ *Gaceta de Gobierno*, IX, 21 de abril de 1920, núm. 32, p. 214.

³¹ Ocurso del presidente municipal de Jilotepec, Esteban Huitrón, 19 de abril de 1920. AML, Tesorería, caja 107.

³² Ocurso del presidente municipal de Lerma dirigido al tesorero de rentas municipales, 28 de julio de 1928. AML, Tierras, caja 14, exp. 4.

El presidente municipal de Teoloyucan aseguraba que esa ley lesionaba los ingresos de los municipios; él lanzaba las siguientes interrogantes: “¿Cómo podrán sostenerse los municipios, si tales impuestos pasan al Estado? ¿Cómo podrán sufragar todos sus gastos?”. Este presidente municipal solicitaba a todos los ayuntamientos del Estado de México “que protesten y pidan a la Superioridad la derogación de tal artículo porque será la ruina de todos los municipios pobres”.³³

El malestar de las autoridades locales ante la creciente injerencia del poder estatal era evidente. Sin duda, este cuerpo perdió poder en el manejo de los recursos productivos. Al parecer, la reforma agraria sólo consolidó la tendencia previa de dejar fuera al ayuntamiento. Además de las medidas fiscales impuestas por el gobierno estatal, los municipios debieron enfrentar la legislación federal agraria, que también limitó su papel en los ejidos de los pueblos. El 21 de marzo de 1917 la Comisión Nacional Agraria giró una circular en la que autorizaba a las comisiones locales agrarias a formular reglamentos provisionales donde se aclarara que los ejidos dotados eran propiedad de los pueblos y no de los municipios. En dicho documento se indicaba que “a los ayuntamientos no les corresponde la posesión ni la administración de los ejidos, en los términos resueltos anteriormente; no tiene que entregarse a los mismos ayuntamientos el terreno del ejido, sino solamente al pueblo, esto es a los vecinos”.³⁴

Sólo para ejemplificar, en 1919 los vecinos de San Lorenzo Huitzilapan solicitaron permiso al ayuntamiento de Lerma para vender 100 árboles y, posteriormente, 150 más. El ayuntamiento autorizó la venta de 250 árboles al pueblo de San Lorenzo, sin embargo, los vecinos cortaron y vendieron 850 árboles; este hecho molestó al presidente municipal y aquellos respondieron que estaban en su derecho según los términos de la circular número 31 del Departamento de Tierras y Aguas del gobierno federal, la que establecía que

³³ Oficio del presidente municipal de Teoloyucan, Porfirio López, dirigido al presidente municipal de Lerma, 12 de enero de 1927. AML, Tesorería, vol. 110.

³⁴ El 11 de julio de 1919 la Comisión Nacional Agraria estableció que “los propietarios de los ejidos son los pueblos mismos a quienes compete la facultad de administrar sus tierras con exclusión de los ayuntamientos” (Fabila, 1981: 316 y 340). Salinas Sandoval señala que la Ley de Ejidos de 1920 creó la Junta de Aprovechamiento de Ejidos que le concedió personalidad jurídica propia y con ello “el ejido dejó de ser una simple extensión territorial para transformarse en una entidad jurídica colectiva con capacidad legal, con patrimonio propio y con órganos representativos” (Salinas, 2018: 275).

los pueblos podían administrar sus ejidos con exclusión del ayuntamiento o de cualquier otra autoridad.³⁵

En 1926 las autoridades de Lerma consultaron al Gobierno del estado si podían exigir a los representantes de los bienes mancomunados de los pueblos, así como a los Comités Administrativos, la contabilidad de los fondos que manejaban, para con ello evitar los constantes disgustos que se originaban por estos rubros. La Secretaría de Gobierno respondió que las autoridades del ayuntamiento de Lerma no debían requerir esta información puesto que sólo le correspondía a la Comisión Nacional Agraria, es decir, a una autoridad federal.³⁶ En 1930 el presidente municipal de Ocoyoacac, Abundio Guadarrama, se quejaba amargamente sobre este desplazamiento de su autoridad.

Que la administración ejidal de esta población en el barrio de Santa María, no ha tenido el comedimiento de comunicar a este ayuntamiento que ya están en posesión de sus ejidos, y comunicando a la vez que el Comité Administrativo (ejidal) se ha constituido en una oficina gubernamental, en donde se cobran impuestos y multas por concepto de pastos de animales y extracción de leña de algunos vecinos que carecen del derecho dentro de los ejidos que actualmente tienen en posesión.³⁷

Si les causó malestar a las autoridades locales ser desplazadas en cuanto al manejo de los ejidos, también la pérdida que sufrieron en sus arcas locales fue contundente. En 1930 los vecinos de la ranchería de San José Salazar, en el municipio de Lerma, solicitaban la dotación de ejidos del rancho de Alta Empresa. Este rancho contaba con una superficie de 74 hectáreas de las cuales 23 eran de terrenos laborables y 51 estaban compuestas de terreno pastal cenagoso. Los gravámenes que pesaban sobre ese terreno aportaban al ayuntamiento un ingreso anual de 10 000 pesos a censo redimible del 6% anual. Ante la posibilidad de que el rancho se dotara como ejido a los vecinos de la ranchería de San José Salazar, las autoridades municipales manifestaron su preocupación dadas las implicaciones económicas que conllevaba la dotación del ejido:

³⁵ Queja presentada por los vecinos de San Lorenzo Huitzililapan con motivo de la explotación del monte, 30 de octubre de 1920. AHML, Tierras, caja 13, exp. 7.

³⁶ Sesión de cabildo, presidente Antonio Ortega, 26 de agosto de 1926. AML, vol. 7, ff. 30v y 32.

³⁷ Sesión ordinaria de cabildo, presidente Abundio Guadarrama, 12 de junio de 1930. AMO, Actas de Cabildo, vol. 6, f. 33v.

La corporación que presido, justamente alarmada, ya que le amenaza la pérdida de su principal capital y de una de sus mejores fuentes de ingreso y en vista de que todos y cada uno de sus componentes carece de la preparación necesaria para poder defender de manera eficaz los derechos del municipio en el presente caso, con escrito y solicitud por el cual de manera atenta y respetuosa, solicitamos de usted su franco y decidido apoyo y valiosísimo orientación, para que este ayuntamiento pueda salir ileso de su encargo y para que el municipio no resienta una pérdida tan de consideración, que pone en peligro su estabilidad económica.³⁸

A diferencia de los de Salazar, los vecinos de los barrios de San Miguel, Santiaguito, Santa María y Cholula no solicitaron la dotación del llano El Compromiso. Estuvieron conformes con pagar un censo al ayuntamiento por el derecho de usufructuar su parcela. Este ingreso era fundamental para las arcas municipales. En sesión de cabildo el presidente municipal señalaba que debido a la escasez de fondos de la tesorería municipal él debió solventar con su propio dinero los gastos de las obras materiales realizadas en su municipio, por tal motivo solicitaba el pago por los gastos efectuados. La asamblea municipal reconocía la justeza de la solicitud del presidente, motivo por el cual se acordó “Se dirija atenta nota al C. Tesorero Municipal para comunicarle la petición del C. Presidente Municipal, a fin de que a su vez active sus cobros y le cubra lo que se le adeuda hasta quedar sumamente liquidado, cuyo pago lo deberá efectuar de lo que recaude del Llano del Compromiso por concepto de censo”.³⁹

Esta decisión de cobrar por el derecho de posesión a una parcela del llano fue bien recibida por los vecinos y auxiliares de cada uno de los barrios. No obstante, a partir de 1940 se registró un cambio de actitud al manifestar un decidido rechazo a seguir pagando una renta por la parcela, en virtud de que las autoridades locales comenzaron a repartir este recurso a individuos que no eran vecinos, es decir, no que eran “hijos del pueblo”. Fue un triunfo del ayuntamiento de Ocoyoacac conservar la administración de dicho recurso el cual no había sido solicitado como ejido por los vecinos del pueblo, así como tampoco aparece el ingreso por este concepto en los informes anuales del tesorero municipal de Ocoyoacac debido, quizá, al el temor de perderlo,

³⁸ Ocurso del presidente municipal de Lerma, José Esquivel, dirigido al gobernador del Estado de México, 12 de diciembre de 1930. AML, Tierras, vol. 14, exp. 8.

³⁹ Sesión de cabildo de 28 de octubre de 1926, presidente municipal, Abundio Guadarrama. AMO, Actas de Cabildo, caja 5, f. 69.

lo cual implicaba por un lado recursos económicos pero además el dominio territorial. Aunque en 1934 Cholula sí exigió ejidos y así dejar fuera a sus autoridades municipales, es de resaltar la postura de las autoridades locales para evitar ser desplazadas.

Consideraciones finales

La tendencia general apunta a señalar el desplazamiento de los ayuntamientos como células de poder económico y político, para abrir paso paulatinamente al gobierno federal. Este trabajo hace énfasis en la gran desigualdad que existía al interior de los pueblos, desigualdad que se visualiza entre los vecinos de la montaña dedicados a la agricultura, al corte de madera y en menor proporción a la pesca y a la caza, frente a los vecinos ubicados en las zonas más planas y en las cabeceras como Ocoyoacac cuyos vecinos eran propietarios, comerciantes y además ocupaban los principales puestos políticos, es decir, los pudientes o caciques de los pueblos.

El proyecto individualista de la segunda mitad del siglo XIX vía la desamortización de los bienes comunales, así como el de reforma agraria del siglo XX, dieron a la familia pueblerina la posibilidad de dejar fuera al ayuntamiento para tratar de alcanzar el control de sus principales recursos.

La pérdida paulatina de control de los principales recursos productivos de los pueblos por parte del ayuntamiento se vio favorecida por las medidas agrarias posteriores a 1915. Sin embargo, dudamos mucho que esta autoridad haya dado una cuenta exacta y precisa de sus ingresos, pues en la revisión del ramo tesorería del municipio no se manifiestan los ingresos por concepto de bosques, no obstante, en actas de cabildo sus autoridades sí daban cuenta de los recursos que obtenían por el arrendamiento; no sobra decir que tampoco perdió de manera tajante su influencia en algunos pueblos como en el caso de Cholula.

El desplazamiento de las autoridades municipales fue inevitable y representó una pérdida importante del control político y de recursos en un nivel micro. Si en materia de los ejidos, las autoridades municipales quedaron desplazadas, en términos de las dotaciones de aguas entre 1920 y 1930 fue la misma historia, pues “no podían administrar las corrientes y por lo tanto no podían dirimir conflictos ni nombrar jueces de agua, menos otorgar concesiones y cobrar por ellas” (Aboites y Estrada, 2001: 21). Baitenmman

apunta que el artículo 27 sólo creó un “gran aparato burocrático” que normaba y administraba el sector agrario bajo la tutela del gobierno federal el cual desplazó a los gobiernos estatales y municipales (Baitenmann, 2001: 103-104).

Fuentes consultadas

Archivos

- AHEM Archivo Histórico del Estado de México. Fondos, Gobernación, Municipios, Fomento y Comisión Agraria Mixta.
- AML Archivo Municipal de Lerma series Presidencia. Actas de Cabildo, Estadística, Tierras y Tesorería.
- AMO Archivo Municipal de Ocoyoacac. Series Tierras, Actas de Cabildo, Estadística, Tesorería y Presidencia.
- CCJSCJN_EM Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Estado de México. Serie Amparo.
- AGNT Archivo General de Notarías de Toluca. Notaría 1 de Toluca y Notaría 1 de Lerma.

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis (2003), *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, México, El Colegio de México.
- Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.) (2004), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México, 1901-1945*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-El Colegio de México-Archivo Histórico del Agua-Comisión Nacional del Agua.
- Baitenmann, Helga (2001), “Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo”, *Gestión y políticas públicas*, vol. 10, núm. 1, pp. 103-123.
- Baitenmann, Helga (2017), “El que parte y reparte... Los arreglos institucionales locales a cargo de los repartos agrarios (siglo XIX-1927)”, en Antonio Escobar Ohmstede, Zulema Trejo Contreras y José Alfredo Rangel Silva (coords.), *El mundo rural mexicano en la transición del siglo XIX al siglo XX*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-El Colegio de San Luis, pp. 59-84.

- Birrichaga Gardida, Diana (2003), *Administración de tierras y bienes comunales. Política, organización territorial y comunidad de los pueblos de Texcoco, 1812-1857*, tesis de doctorado en Historia, México, El Colegio de México.
- Camacho Pichardo, Gloria (2015), *De la desamortización a la reforma agraria, 1856-1930. Los pueblos y sus tierras en el sur del valle de Toluca*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- De Gortari Rabiela, Hira (1997), "Ayuntamientos y ciudadanos. La ciudad de México y los estados: 1812-1827", *Tiempos de América*, núm. 1, pp. 113-130.
- Escobar Ohmstede, Antonio, Romana Falcón Vega y Martín Sánchez Rodríguez (2017), "Introducción. En pos de las tierras civiles corporativas en México: la desamortización civil de la segunda mitad del siglo XIX", en Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón Vega y Martín Sánchez Rodríguez (coords.), *La desamortización civil desde perspectivas plurales*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 11-65.
- Fabila, Manuel (1981), *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, México, Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.
- Ginzberg, Eitan (2000), "Formación de la infraestructura política para una reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932", *Historia Mexicana*, vol. 49, núm. 4 (196), abril-junio, pp. 673-727.
- Huitrón, Antonio (1972), *Bienes comunales en el Estado de México*, Toluca, Dirección de Hacienda.
- Marichal, Carlos, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.) (1994), *Historia de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1990*, t. II: *Memorias de los gobernadores del Estado de México: el ramo de Hacienda, 1824-1857*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México.
- McGowan, Gerald (1992), *El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México 1917*, t. III, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.
- Miño Grijalva, Manuel (1994), "Fiscalidad, Estado y Federación. El Estado de México en el siglo XIX", en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.), *Historia de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1990*, t. I: *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, pp. 23-100.

- Pacheco Chávez, Antonieta Ilhui (1999), “La hacienda pública de los ayuntamientos del Estado de México durante la primera República Federal, 1824-1835”, en María del Pilar Iracheta Cenecorta y Diana Birrichaga Gardida (coords.), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Toluca, México, El Colegio Mexiquense,, pp. 245-262.
- Rendón Garcini, Ricardo (1993), *El prosperato. Tlaxcala de 1855 a 1911*, México, Universidad Iberoamericana-Siglo XXI Editores.
- Riguzzi, Paolo (1994), “El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.), *Historia de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1990*, t. 1: *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, pp. 191-260.
- Riguzzi, Paolo (1999), “Crisis y reorganización del sistema fiscal, 1909-1930”, Milada Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, Toluca, México, El Colegio Mexiquense, pp. 195-217.
- Riguzzi, Paolo (2001) “Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928”, *Política y Cultura*, núm. 16, otoño, pp. 203-233.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (2018), *En busca de la libertad municipal. Toluca 1877-1940*, Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense.
- Silva Herzog, Jesús (1959), *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Téllez Guerrero, Francisco y Elvia Brito Martínez (1990), “La hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, *Historia Mexicana*, vol. 39, núm. 4 (156), abril-junio, pp. 951-978.

Documentos impresos

- Colección* (1876), *Colección de decretos expedidos por el Quinto Congreso Constitucional y por el poder ejecutivo del estado libre y soberano de México en el periodo corrido de 12 de marzo de 1874 a 16 de octubre de 1875*, t. XI, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno.

Recursos electrónicos

- Muzquiz, Melchor (1825), *Comunicación de las disposiciones del Honorable Congreso Constituyente de México, para la formación de ayuntamientos. México, 12 de febrero de 1825*, (manuscrito), documento pdf disponible en: <<http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000129960&page=1>> (consulta: 21/05/2019).