

La libertad municipal, antigua y permanente reivindicación mexicana

FRANÇOIS CHEVALIER

En México, la libertad municipal posee profundas y antiguas raíces hasta en los pueblos más remotos. Ha sido objeto de una aspiración antigua y tenaz hasta nuestros días, y parece representar una vía interesante para aprender la democracia tanto en el mundo rural como entre las poblaciones urbanas recién salidas de éste. En este caso, nos concentraremos en el pueblo, que se conoce menos que la ciudad y las instituciones propiamente urbanas.

1. LA ANTIGUA COMUNIDAD DEL PUEBLO

Esta aspiración a la autonomía municipal procede de una doble fuente: es sin duda de origen indígena en ciertas regiones, pero, sobre todo, de origen hispánico más tarde. El *calpulli* autóctono era una comunidad relativamente autónoma, de carácter familiar, territorial, religioso, e incluso político, como lo explica Alfonso Caso. Durante el siglo xvi, los misioneros reunieron estos calpullis —3, 4 . . . 7— en aldeas o pueblos de “reducción” o “congregación” para agrupar, convertir y controlar mejor a una población muy disminuida por las grandes epidemias. Así, los españoles reestructuraron estos calpullis semiautónomos para formar nuevas comunidades o pueblos que eran un modelo reducido de las antiguas “ciudades” (en el sentido estricto de la palabra) fundadas en nombre del rey en el nuevo mundo con base en el mundo clásico. Sus instituciones comunitarias y paralelas echaron raíces en México durante los tres siglos de dominación española —casi tan larga como la de Roma en Europa. Las ciudades y los pueblos han seguido y defendido esa tradición de autonomía municipal tan viva en España frente a los poderosos y los progresos de la autoridad real que venció a los comuneros. En efecto, las “ciudades” y los pueblos tenían todos un gobierno propio, el cabildo municipal o municipalidad, con poderes judiciales, financieros y administrativos. En su origen y en principio, la municipalidad se elegía a “cabildo abierto”, por aclamación del pueblo reunido en la plaza frente a la alcaldía. Sobre

todo en el pueblo o la comunidad aldeana, que tenía funciones religiosas, políticas y económicas comparables a las del foro o el ágora mediterráneos. En ella se encontraba 1) la iglesia parroquial, que era a menudo un monasterio del clero regular; 2) la alcaldía (la casa de consejo o de cabildo), con dos alcaldes y un número superior de regidores, dotados cada uno con una vara de justicia. En los pueblos, con frecuencia había además un gobernador, por lo general un antiguo cacique local, así como varios dignatarios y empleados secundarios con nombres indígenas. Allí se encontraba también la caja de comunidad, con tres cerraduras; 3) los atributos y símbolos de la justicia: la prisión y el cepo (la horca era exclusiva de las ciudades); 4) el mercado o tianguis, así como las tiendas dispuestas bajo los portales. Las casas estaban a lo largo de las calles trazadas en forma de tablero de damas; las más importantes estaban en la plaza o cerca de ella. Las tierras de la comunidad y el ejido ocupaban por lo general una legua cuadrada (1 755 hectáreas) al menos, pero podían también reducirse a un mínimo de 600 varas en torno al campanario "según los 4 vientos" (es decir, 101 hectáreas), siguiendo una legislación más bien confusa.¹

Los habitantes titulares del pueblo o vecinos tenían derechos (y deberes) de vecindad, es decir, además del derecho de administrar (en principio libremente) la propiedad de un lote de tierra o solar para su casa, la de una parcela de tierra para cultivar (en ocasiones mucho más), un derecho de uso sobre las tierras comunales y ejidos, la libertad de comercio, etcétera. Sólo los vecinos gozaban de esos derechos, que excluían a los recién llegados o las personas extrañas al pueblo. Éstas eran libertades, franquicias y privilegios o fueros de las ciudades o pueblos titulares, dotados de una personalidad jurídica, los cuales constituían la unidad de base de la población, bajo la autoridad del rey y sus funcionarios, que estaban, en principio, obligados a respetar sus derechos. Todo esto estaba precisado en las leyes desde los siglos xiv y xv, muchas de las cuales fueron completadas e impresas en la *Novísima recopilación de leyes* de 1807 para España y América. La antigua legislación en ocasiones favorecía la expansión de la población: aun en 1778, respecto a las nuevas fundaciones españolas, se indica que si alcanzan los 20 hogares (vecinos), gozarán de la *Jurisdicción Alfonsina (Siete Partidas)* para defenderse contra cualquier medida atentatoria.²

¹ Leyes de 26 de mayo de 1567 retomadas el 4 de junio de 1687 y el 12 de julio de 1695 (600 varas). Y sobre todo la ley del 1 de diciembre de 1573, retomada en 1618 y el 15 de octubre de 1713 (1 legua). Cf. Orozco, Wistano L., *Los ejidos de los pueblos, México*, ed. 1975, p. 72 a 79 y 63 a 69. Para mayores detalles, véase F. Chevalier, "Mexique occidental, raccourci d'histoire agraire la naissance de bourgs libres dans les grands domaines", en *Congreso de Historia Rural. Siglos XV al XIX*, Madrid, ucm, 1984, pp. 219-234.

² *Novísima recopilación de las leyes de España*. . . , t. III, lib. VII, Tít. 22, Ley 6. Así como *op. cit.*, lib. VII, Tít. 4.

De hecho, hubo innumerables luchas para acaparar el poder o la tierra, así como usurpaciones de los derechos de la comunidad, ya sea por parte de personas venidas del exterior, como corregidores o grandes propietarios vecinos, o del interior mismo, como familias y oligarquías internas. Sin embargo, éstas eran poco frecuentes en las comunidades indígenas, donde una tradición igualitaria tendía a nivelar las fortunas al hacer que recayeran en los más ricos los gastos de las fiestas (Stresser-Péan, *cf.* nota 25). Así, muchos de los alcaldes o regidores ya no eran elegidos, sino impuestos por funcionarios reales, por caciques o clanes familiares; en ocasiones, los puestos habían llegado a ser hereditarios, o incluso a suprimirse; en el peor de los casos, el pueblo se veía a merced de sus enemigos por haber perdido su estatuto jurídico. A pesar de todo, muchos pueblos estuvieron más o menos protegidos por la ley de Indias y por la costumbre, y mantuvieron durante mucho tiempo cierta autonomía religiosa, económica, e incluso jurídica.

No todos los lugares habitados, ni mucho menos, gozaron de la personalidad, el estatuto y las libertades del pueblo, sobre todo a partir de fines del siglo xvii, cuando la población indígena empezó a aumentar y a recuperarse de su catástrofe demográfica del siglo xvi. Numerosas aglomeraciones que nacieron de manera espontánea, o sin el ritual estricto de las fundaciones protegidas por la autoridad real, no tenían derecho ni a administrarse a sí mismas, ni a poseer tierras, ni ningún tipo de libertad. De allí la importancia que conserva aún en nuestros días, y todavía para cada localidad, la "categoría política", tan bien conocida por abogados y jueces, sobre todo en los litigios de tierras. Así, cuando el lugar habitado era o había sido un pueblo titular dotado de los atributos municipales, podía reclamar sus antiguas tierras comunales en caso de haberlas perdido. De allí viene que en México se ponga tanto cuidado en distinguir entre "categorías políticas" en lo que hacía las veces de catastro: pueblos con estatuto, y también localidades de rango inferior, como rancherías, cuadrillas, congregaciones, lugares, puestos, aldeas, etcétera, con denominaciones muy variables según las regiones.

En las épocas de crecimiento de la población rural, el exceso de hombres de los pueblos poblaba espontáneamente estas aglomeraciones *de facto*, que eran a veces muy importantes. Pero, aun en los pocos casos en los que los habitantes podían adquirir las tierras, su establecimiento sin estatuto quedaba a la merced de la arbitrariedad de los funcionarios y los potentados locales. Aunque han sido abolidas, estas situaciones jurídicas todavía pesan sobre la realidad actual.

Por todas estas razones de carácter práctico o tradicional, la aspiración a la libertad municipal era sumamente fuerte, incluso entre las poblaciones de origen indígena o mestizo. Así, ya desde fines del siglo xvii, y sobre todo durante el siglo xviii y después, grupos de peones, o jornaleros agrícolas y de arrimados, o residentes de las grandes haciendas, solicitan al virrey y al obispo el estatuto municipal de "pueblo", y muchas veces lo obtienen.

a pesar de las reticencias y más tarde de la creciente oposición de los propietarios y patrones. En efecto, los habitantes del nuevo pueblo titular:

1) podían administrarse ellos mismos en la hacienda, eligiendo a los alcaldes y autoridades,

2) podían poseer personalmente sus solares (los terrenos para construir sus casas) e incluso algunas tierras, así como el derecho de uso de las tierras comunales cuando el pueblo no se reducía a una superficie mínima de 600 varas a partir del campanario,

3) tenían libertad de comercio y se veían libres de la obligación de comprar en la tienda de raya (la tienda del patrón que tenía el monopolio de la venta de productos de primera necesidad).

A menudo, los patrones de las haciendas se mostraban reticentes ante esta demanda, que reducía sus ganancias, su poder y sus dominios, sobre todo ya entrado el siglo XVIII, cuando la entonces abundante mano de obra no los impulsaba ya a atraer hombres a sus tierras y a retenerlos. En cuanto a los virreyes, se inclinaban francamente a otorgar el título legal de pueblo, sobre todo en las zonas centro-norte y norte, que se encontraban poco pobladas y amenazadas por las incursiones de indios nómadas. Por lo general, contaban con el apoyo de los obispos, que adquirirían con ello nuevas parroquias. En estas condiciones, ciertos propietarios veían con malos ojos que sus peones o residentes construyeran su propia iglesia, además de la que había en la hacienda, ya que la iglesia representaba el primer atributo y símbolo de un pueblo. Tampoco querían que construyeran sus chozas en torno a una plaza, otro atributo del pueblo.

Existen numerosos casos y tentativas de creación de pueblos, algunos de los cuales hemos descrito en otros estudios. Aquí nos limitaremos a dar un ejemplo muy representativo por su larga duración (1716-1837), a pesar del fracaso final de los solicitantes "indios" ("naturales") mucho después de la Independencia; se trata de la gran hacienda de San Nicolás, de religiosos agustinos, por el rumbo de Salvatierra, en Michoacán. Allí, una pequeña aldea de 48 familias, San Felipe de Tristarán, ha construido una iglesia modesta, posee su propio cementerio y el derecho de usufructo sobre algunas parcelas. Desde 1716, demanda constantemente a las autoridades que se le otorgue el título legal de pueblo. Pero los religiosos agustinos, propietarios de la zona, se oponen obstinadamente al proyecto del pueblo, al que califican de "cuadrilla" o "puesto". Durante el siglo XVIII, los agustinos intervienen en no menos de quince ocasiones diferentes para impedir que se lleve a cabo la siembra o la cosecha, a la elección de un alcalde, etcétera. Descuelgan las campanas de la iglesia y se las llevan, e incluso tratan de demolerla, pues, según ellos, los indios no tienen derecho a celebrar sus fiestas religiosas fuera de la iglesia de la hacienda. En cuanto a las autoridades civiles y religiosas a las que recurren los habitantes, resulta claro que no se atreven a pronunciarse en contra de la poderosa orden de los agustinos. Al menos, no hacen nada en contra de los indios, que

logran sostener su demanda durante más de un siglo y llegan incluso a presentar un falso documento del siglo XVI.

Después de la Independencia, sigue la controversia. Por desgracia, en 1837 el gobierno republicano centralista de México decide bruscamente expulsar a los indios de la hacienda y arrasar su aldea. Un oficial y veinte dragones ejecutan la sentencia, y ponen punto final a esta historia que duró más de ciento veinte años.³ La desamortización posterior de la hacienda por los liberales no restauró la comunidad destruida. Este ejemplo es un tanto insólito, ya que muchos otros tuvieron un final feliz para las demandas campesinas, pero es una buena muestra del empeño popular por obtener la libertad municipal.

2. DE LAS LUCES AL LIBERALISMO

Con los virreyes ilustrados de la segunda mitad del siglo XVIII se multiplicaron los casos en que se otorgó el título legal de pueblo, a pesar de la frecuente oposición de los propietarios. Hacia la época de la Independencia, estos casos se hacen especialmente numerosos, alentados por una legislación que tiende a considerar el municipio libre como una escuela local de libertad y democracia. Así, la constitución de Cádiz (que se aplicó en la Nueva España a partir de 1812), y luego la constitución federal mexicana de 1824, disponen la elección directa de municipalidad con "alcaldes, regidores y un síndico" en cada lugar habitado por más de 1 000 residentes (aunque no estén agrupados), cualquiera que sea su "categoría política". Este solía ser el caso de las haciendas más grandes. Pero, al mismo tiempo, se tendía a privatizar las tierras comunales y los baldíos, exceptuando los ejidos indispensables (Ley de las Cortes de Cádiz del 4 de enero de 1813).⁴ De derecho, el pueblo cambiaba de naturaleza.

Según Carlos Herrejón, antes de la Independencia, en 1820-1821, algunas diputaciones provinciales de la Nueva España (instauradas por Cádiz) autorizaron tantos nuevos títulos municipales que, durante la década de 1830, las autoridades de la república conservadora se asustaron y anularon muchas de ellas.⁵ Pero existieron iniciativas y realizaciones duraderas, sobre todo entre 1829 y 1835 en el estado de Zacatecas, donde un gobernador liberal, Francisco García Salinas, creó una serie de pueblos en haciendas endeudadas que él compraba con los fondos de desamortización

³ Archivos privados (que estamos estudiando) de la señora Bermejillo de Moore, de la ciudad de México. Cf. también nuestro artículo ya citado en la nota 1.

⁴ Cf. Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, p. 232. Sobre las constituciones mencionadas, cf. por ejemplo, Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, 1957. Cf. también Lee Benson, N., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955, p. 18, párrafo 3.

⁵ Trabajo en curso de Carlos Herrejón sobre las diputaciones provinciales, El Colegio de Michoacán.

de los bienes de la Iglesia.⁶ Allí, como en otros casos y como ocurriría un siglo más tarde con el ejido de la revolución, el gran patio de la hacienda con su iglesia se convertía por lo general en la plaza mayor del nuevo pueblo o "ciudad", y la casa del patrón era la alcaldía, casa de cabildo o delegación municipal, aunque resultaba demasiado grande para sus nuevas funciones.

Pero seguía manifestándose la oposición de los propietarios de haciendas a la fundación de pueblos en sus tierras. En las propias Cortes de Cádiz, una fuerte discusión enfrentó al criollo mexicano Guridi y Alcocer, un eclesiástico, contra el español ilustrado López Cancelada, que quería dotar de ejidos a todas las aldeas de América. El primero comparaba a las "familias pobres" de las haciendas que tomaban el título de pueblo (con las 600 varas donadas por el rey) con el huésped acogido en una casa de la cual expulsa al amo para ocupar su lugar. Decía que Cancelada se asemejaba a los peores revolucionarios franceses.⁷ Un representante típico de los propietarios de haciendas fue más tarde el general Antonio López de Santa Anna, jefe del gobierno central, con su decreto del 30 de julio de 1853, que "prohíbe que las congregaciones de familias de las haciendas se erijan como pueblos sin el consentimiento de los propietarios de las tierras". Diez o doce años antes, el propio Santa Anna había hostigado y acosado a un pueblo de colonos y peones de su hacienda en el estado de Veracruz, "destruyendo la iglesia que habían construido y llevándose a su hacienda las imágenes y los adornos", por temor de que obtuvieran la libertad municipal.

La reforma liberal de 1856 derogó el decreto de Santa Anna con los siguientes comentarios del congreso constitutivo, que muestran cierta continuidad con la antigua tradición comunitaria de los comuneros: "Desde tiempos inmemoriales [...] en la política de los gobiernos absolutos [...] se han visto de vez en cuando leyes y costumbres respetadas que no por ello fueron menos favorables a las masas, aunque fueran en perjuicio de los grandes propietarios. Así son aquellas que han permitido que a los habitantes de una hacienda que se han vuelto numerosos [...] se les fijen derechos y obligaciones municipales, y que se les saque al fin de la tutela patriarcal de los amos tan semejante a la esclavitud. Entonces los desdichados proletarios tenían el derecho, por medio de algunas formalidades, de erigirse como pueblo para lograr ser gobernados de otra forma que al capricho de un señor, siempre árbitro de su suerte". La comisión de estudio concluyó que debía revisarse "este monstruoso decreto de Santa Anna

⁶ Francisco García, *Su ley desamortizadora y de crédito agrícola, 1829*, II, ed. Luis Chávez Orozco, Banco Nacional del Crédito Agrícola y Ganadero, México, s.f., 28 p. etcétera, que estudiamos actualmente.

⁷ Actas de las Cortes de Cádiz, 8 de noviembre de 1810, vol. I, p. 80 (Juan López Cancelada). Réplica de José María Guridi y Alcocer, nota del Censor Extraordinario contestando a los núms. 13 y 14 del *Telégrafo Americano* (Documentos col. Luis Chávez Orozco).

para restablecer el goce de sus antiguos derechos a las congregaciones de familias establecidas en las haciendas".⁸

Existía, sin embargo, una ambigüedad y ciertas contradicciones en la mente de las élites liberales, o al menos de una parte de ellas. En nombre del pueblo soberano de los filósofos, de la libertad individual de los habitantes y de los derechos del hombre, estos liberales (como lo hicieron antes los cabecillas de las Cortes de Cádiz) defendían y clamaban por la independencia sociopolítica del pueblo rural, mientras que éste seguía siendo en gran medida un cuerpo jerarquizado como parte de todo un sistema del antiguo régimen. En este sentido, pensaban despojarlo de su personalidad jurídica, de sus privilegios, fueros o "libertades", sus usanzas y sus costumbres, así como de sus bienes colectivos, atacados por la Ilustración. Al tiempo que veían en el pueblo una escuela de libertad y democracia, suprimían, como si se tratara de bienes de manos muertas, sus tierras comunales, ejido y propios (que se les irían de las manos al ser privatizadas), así como su caja de la comunidad. De esta forma, tendían a privarlo de sus recursos económicos propios, con lo cual contribuían a preparar cierto subdesarrollo rural, sobre el cual no podemos extendernos ahora.

Para esos hombres, educados desde hacía tanto tiempo dentro de la tradición de Suárez y del Derecho Natural (*Vox populi vox dei*), no existía siempre una distinción muy clara entre las libertades y el derecho colectivo, por un lado, y la libertad y los derechos del ciudadano individual, por otro, al tiempo que las palabras castellanas *pueblo* (aldea) y *pueblo* (gente) presentaban la misma ambigüedad. Sin embargo, la diferencia entre estos conceptos era esencial y fue fuente de contradicciones y malentendidos futuros.⁹

No por ello deja de ser cierto que los liberales eran los defensores y los protagonistas de la libertad municipal (aunque estuviera en estado de mutación) y que, en general, se les percibía como tales. En el caso del vastísimo Estado de México, François-Xavier Guerra ha mostrado claramente por medio de una gráfica que las épocas de predominio liberal correspondieron a las principales fases de erección de los municipios: las que siguieron a las Cortes de Cádiz y luego el levantamiento liberal de Riego, y, con el Imperio indigenista, sobre todo la "República restaurada" (1865-1880).¹⁰ Los liberales eran además "federalistas", es decir, en principio,

⁸ Sesiones del Congreso Constituyente del 19, 23 y 27 de mayo de 1857, en M. Dublán, J. M. Lozano, *Legislación mexicana...*, México, 1876-1904, 34 vol. También documentos de Luis Chávez Orozco. Cf. otros casos en Guanajuato en la *Colección de leyes, reglamentos y circulares sobre municipios*, Guanajuato, 1878, p. 215. Luego pp. 251, 313, 463, 478, 612, 662.

⁹ Para mayores detalles, cf. F. Chevalier, "La emancipación y el municipio rural libre en México: de los comuneros al liberalismo", en *Cuadernos Americanos*, México, XLII, 1983, I, pp. 152-161. Cf. también Guerra, François-Xavier (nota siguiente).

¹⁰ Guerra, François-Xavier, *Le Mexique de l'Ancien régime a la révolution*, Paris, L'Harmattan et Pub. Sorbonne, 1985, 2 vols., t. 1, cap. V, p. 235-236.

más favorables a los poderes regionales y locales que los conservadores "centralistas", admiradores de los Borbones de España y luego del orden de Napoleón.

Pero existían además otras ambigüedades en relación con la independencia municipal. Aunque las Cortes de Cádiz y los primeros liberales mexicanos multiplicaron los pueblos-municipios, las cosas no siguieron igual.

Desde 1824, el texto constitucional disponía que las congregaciones o pueblos sólo tendrían un ayuntamiento municipal si contaban con más de 4 000 habitantes, que (salvo en el caso de los puertos) los centralistas aumentaron a 8 000 a partir de 1836.¹¹ Los liberales volvieron al poder con la Reforma, pero la Constitución de 1857 no habla de los municipios, probablemente para dejar la libertad de elección a los "estados". Sin embargo, resulta claro que el límite mínimo para que una población goce de una organización municipal sigue siendo elevado (al menos en los lugares donde lo hemos podido situar): 4 000 habitantes en el gran Estado de México, e incluso 6 000 en el de Jalisco. En la medida en que se aplicaban estas disposiciones, el municipio reunía entonces para ello a un número de antiguos pueblos y lugares habitados, que variaba según las decisiones de las legislaturas locales. Hubo entonces sin lugar a dudas cierta marginación de miles de pequeños pueblos, que podían perder parte de su autonomía al anexarse a grandes poblaciones dominadas por los blancos o los mestizos, quienes se preocupaban poco por los intereses de los campesinos o los indios. Aunque los poderes judiciales, la policía y sobre todo una parte del poder fiscal tendían a escaparse de las manos de los pueblos —aunque no siempre, dentro de una diversidad regional vinculada con la fuerza de la costumbre—, al menos las tierras de los particulares y (cuando las conservaban) las de uso colectivo permanecían bajo su control, al igual que todo lo que tenía que ver con su iglesia, las fiestas religiosas y los gastos que implicaban; esto era en realidad la parte esencial de la vida de los pueblos, sobre todo de los pueblos indios.

3. DEL RÉGIMEN DE PORFIRIO DÍAZ (1876-1911) A LA REVOLUCIÓN

Porfirio Díaz era de filiación puramente liberal, pero era un hombre de carácter realista, pragmático y dominante. F. X. Guerra nos muestra cómo practicó primero una política de conciliación con los pueblos, relegando prácticamente las leyes de desamortización de las tierras comunales y reconociendo de manera implícita la personalidad jurídica de los pueblos. Ya desde antes de 1890, el orden y la paz parecían estar definitivamente asegurados. Los científicos positivistas accedieron al poder y Díaz comenzó a cambiar de actitud en nombre de la modernidad eco-

¹¹ Cf., por ejemplo, F. Tena Ramírez, *Leyes constitucionales*, cit.; cf. también Guerra, *Le Mexique*, cit., todo el capítulo v.

nómica y política. Las "Leyes de baldíos" o de colonización tienden a privatizar las tierras públicas y comunales a partir de 1888-1894, rebasando el código civil de 1871. Al reforzamiento y la aplicación más eficaz de los derechos individuales de propiedad sobre la tierra por compra de los censos, etcétera, vienen a añadirse algunos nuevos, sobre el subsuelo minero, mientras que en 1896 quedan abolidas definitivamente las alcabalas, o peajes interiores, que constituían un obstáculo para el gran comercio, pero eran también la principal fuente de ingresos municipales y regionales.¹² La centralización política se incrementó al reforzarse el poder de los jefes políticos locales, y los tecnócratas positivistas cercanos a Díaz dejaron de creer en "la escuela de democracia" que eran las funciones municipales elegidas a todos los niveles. En 1902, escribía uno de ellos sobre el municipio: "la experiencia de un cuarto de siglo de paz y progreso ha mostrado [...] que no son los principios jacobinos de una democracia absoluta los que pueden curar de sus males a una nación y mantenerla en el camino de la civilización y la grandeza".¹³

Dentro de su pragmatismo, don Porfirio siguió, a pesar de todo, otorgando títulos legales de pueblo, aun después de 1890, aunque en número limitado, parece ser, y nunca, claro está, en contra de los propietarios de las haciendas. Fuera de las zonas propiamente indígenas (donde a veces se relaja el dominio comunitario), obtuvieron el estatuto de nuevos pueblos sobre todo los siguientes (según nuestra investigación):

1) aquellos que podían demostrar la propiedad previa de la tierra (a veces, cuando se vencía un censo empiteótico), es decir, personas que explotaban ranchos o propiedades individuales que, en su conjunto, representaban una superficie suficiente para la población; esto sucedía en el centro oeste y en los altos de Jalisco, por ejemplo, una zona de tierras pobres, cultivadas por familias de modestos propietarios criollos o mestizos, cuya capilla o iglesia marcaría el centro del pueblo. Aunque fueran relativamente independientes, estos campesinos prolíficos buscaban las libertades y el ascenso político, social y religioso que podría representar para ellos un pueblo, una vicaría o una parroquia allí donde no había antes más que familias dispersas y marginadas.¹⁴

2) En las zonas mineras y montañosas, a partir de fines del siglo XIX, la caída constante del precio de la plata provocó que numerosas "haciendas mineras" que ya no eran rentables fueran abandonadas definitivamente por sus propietarios. Muchas de las que conservaban una población sufi-

¹² F. X. Guerra, *op. cit.*, t. I, cap. V, 3, pp. 256-259, cap. VI, i, pp. 280 y 293. También nuestras observaciones personales.

¹³ Miguel Macedo, "El municipio", en *México y su evolución social*, t. I, vol. 2, México, 1902, citado por Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, UNAM, 1955, p. 489.

¹⁴ Cf. F. Chevalier, "Mexique occidental...", *op. cit.*, pp. 229-230 (según Luis González, *Pueblo en vilo... San José de Gracia y una serie de otras fuentes*).

ciente y habían recurrido a la agricultura de subsistencia, fueron ascendidas al rango de "pueblo".¹⁵

Estos últimos pueblos rurales evolucionaron visiblemente hacia formas socioeconómicas y políticas menos estructuradas y más individuales que los anteriores, aunque las comunidades familiares de las Altos de Jalisco estén aún fuertemente integradas desde el punto de vista religioso, y reproduzcan a veces, incluso en pleno siglo xx, modelos familiares casi endogámicos.

Cualesquiera que fueran sus formas, la aspiración popular a la libertad y a la independencia municipales seguía siempre muy viva y profundamente enraizada en la mente. Nos limitaremos a mencionar algunos casos típicos. Éste fue el caso del importante levantamiento indígena y campesino de la Huasteca potosina, que ocurrió en dos tiempos: entre 1877 y 1881 y entre 1882 y 1883, apoyado en Tamazunchale por el cura Zavala de Ciudad del Maíz, con una bandera en nombre del "gobierno municipal y la ley agraria". El jefe indio Juan Santiago se quejaba en especial de que los indígenas oprimidos de las haciendas no tuvieran un lugar "en el cuerpo municipal". Fue relevado más tarde por un tal Felipe Cortina, quien presentó en julio de 1883 en Ciudad del Maíz un programa bien curioso: en el "orden social", "los ranchos y haciendas se hacen pueblos", con calles y plazas trazadas a cordel, con tierras individuales y comunales (propios, montes libres), etcétera; en el orden político, una asamblea de todos los jefes de familia elige un "consejo permanente" que escoge a su presidente anual. Hay "uno o varios jueces elegidos cada año por la asamblea" y "toda la justicia se hace en cada pueblo, salvo para los casos graves". Cada pueblo está armado para su defensa. Los "edificios públicos" son la casa consistorial, el "juizado popular", la prisión, la escuela y el campo santo. Para terminar con estos levantamientos y este plan (que fue calificado de comunista), fueron necesarias varias intervenciones serias del ejército federal, al mando de un general bien conocido: Bernardo Reyes.¹⁶

Mencionemos también, bajo el régimen de Porfirio Díaz, el levantamiento de una especie de bandido de honor, Heraclio Bernal, que reinó treinta leguas a la redonda en la sierra de Durango por lo menos desde 1885 hasta su muerte en 1888. En su proclamación o "Plan de Conitaca" de 1887 (bastante mal redactado, por cierto), demanda, entre las "exigencias nacionales" esenciales, "la emancipación de los municipios como cuarto poder del Estado", además de "la otorgación de tierras a los pueblos y la erección a la categoría de lugares públicos de aquellas pobla-

¹⁵ *Ibid.*, p. 231, según Jacquemet, Philippe, ...*l'état de Sinaloa, 1880-1910*, memorias inéditas, en la Universidad de París I (18 haciendas de minas convertidas en pueblos entre 1890 y 1900).

¹⁶ Cf. Reina, Leticia, *Las rebeliones campesinas en México, 1819-1906*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 271-188, sobre todo los documentos de los archivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, pp. 278, 279, 282, 285, etcétera.

ciones donde hubiera más de 2 000 habitantes”.¹⁷ Aunque este tipo de levantamientos cesó prácticamente a finales del siglo XIX y comienzos del XX a causa de la represión eficaz de la policía de los rurales y de un control más estricto por parte de los nuevos jefes políticos sobre las autonomías locales, no hay duda de que existía un malestar en las zonas rurales de los pueblos, donde la revolución política de 1910 va a encontrar respuesta. Así, el jefe peón del norte, Pancho Villa, cuya carrera revolucionaria comenzó como una especie de “bandido”, de abigeo que vivía del ganado de las haciendas, disponía en el artículo 5 de un “plan” de 1915 que se expropiarían tierras donde se reunieran habitantes para “la erección del pueblo”. Por cierto que sólo se hablaba de lotes y ranchos individuales, testigos de un norte mestizo que era ya bien poco comunitario.

En el sur, Zapata —de quien volveremos a hablar— llegó mucho más lejos, al constituir, a partir de 1911 en Morelos, una poderosa liga de pueblos que pretendía restaurar las tierras comunitarias con el nombre de ejidos. De hecho, aunque a veces invocaba la Reforma, ya desde 1911 devolvió al pueblo —como punto esencial— la personalidad legal que había perdido desde 1857. Más tarde describió explícitamente la organización municipal de los pueblos, con sus derechos y obligaciones, según la tradición y añadiendo algunos rasgos tomados de la comunidad del calpulli prehispánico.¹⁸

A esta insistencia, que era de origen más o menos ampliamente campesino, antigua y profunda, se unió —aunque con las reservas ya mencionadas— el neoliberalismo antiporfirista, elitista y más reciente, que se expresó en sus dos congresos de 1901 y 1902. El programa del primer Congreso Liberal de San Luis Potosí evocaba entre sus seis puntos esenciales “el papel que desempeñan los consejos municipales en la educación política de los pueblos jóvenes, la libertad municipal considerada como el preliminar obligatorio de la democracia, como la forma más segura de despertar el espíritu público, y como la mejor escuela para que el ciudadano aprenda a gobernarse a sí mismo”. En cuanto al segundo congreso, que se llevó a cabo en 1902, ya planeaba el estudio de “la reorganización de los municipios que fueron suprimidos y el reforzamiento del poder municipal”. En 1906, el Partido Liberal, ahora en el exilio, con Ricardo Flores Magón, reclamaba aún “la multiplicación de los municipios y su reforzamiento”, al tiempo que demandaba la supresión de los “tan funestos” jefes políticos de Porfirio Díaz en las provincias. Esta nueva genera-

¹⁷ Girón, Nicole, *Heraclio Bernal, bandit, cacique ou précurseur de la Révolution?*, 1850-1888, tesis de París I, 1973, pp. 153-156. Realizada según los archivos de la Defensa Nacional. Trabajo publicado en versión abreviada en México, col. Sep-Setentas.

¹⁸ Plan de Villa, en Silva Herzog, J., *Historia de la Revolución mexicana*, t. II, p. 220. Sobre Zapata, cf. F. Chevalier, “Un facteur décisif de la révolution agraire au Mexique: le soulèvement de Zapata (1911-1919)”, *Anales E.S.C.*, 1961, 1, pp. 66-82.

ción de liberales llegó más lejos que sus antecesores, y consideró “la protección de la raza indígena”, la restitución de sus tierras a las “tribus” de indios yaquis y mayas, “comunidades e individuos”, así como “la reorganización de los municipios”.¹⁹

Pero ante todo, fue la acción concreta de Zapata en el campo mismo, que ya había expresado en su “Plan de Ayala” (28/11/1911), la que rompió realmente con el pasado. Un eminente jurista, diputado liberal, Luis Cabrera, reconoció al año siguiente la urgente necesidad de devolver a los pueblos sus ejidos y el derecho de tenerlos. Él inspiró el importante decreto-ley del constitucionalista y futuro presidente Venustiano Carranza (5/1/1915), detallado luego en una serie de circulares de la Comisión Nacional Agraria, que, de hecho, y sin citarlo (que seguía en lucha contra ellos), van en el mismo sentido que Zapata, al devolverle una personalidad jurídica al pueblo (en un sentido menos estricto). El pueblo, y no el municipio del que puede depender, es el propietario del ejido y de la tierra, recuerdan. Se prevé la inmediata “erección de los núcleos de población de los latifundios [...] en pueblos libres” u otros centros habilitados, con el fin de dotarlos de tierras según la ley de 1915.²⁰ Después de la Constitución de 1917, la ley de ejidos del 30/12/1920 detalla, completa y organiza el derecho de los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y otras categorías mencionadas explícitamente “a obtener tierras por dotación o restitución para disfrutarlas en comunidad, mientras no haya una legislación sobre el fraccionamiento”. Aunque no pueda probar su título de pueblo, un núcleo de población agrícola de más de 50 vecinos jefes de familia será beneficiado por tal ley.²¹

De manera más general, la Constitución del 5 de febrero de 1917 resume, sintetiza y subraya las conclusiones de las comisiones y de la asamblea reunida por Carranza al declarar en su artículo 115 al “municipio libre” como base de la organización política y administrativa de la República, con su ayuntamiento nombrado “por elección popular directa”. Pero el que resulta particularmente interesante para nosotros es el artículo 27, VII, que precisa que los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Una redacción anterior a la de 1947 detallaba las diferentes categorías de estos núcleos de población, entre los que se encontraban

¹⁹ Cf. documentos pub. por Magaña, Octavio, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, 1952, 5 vol., t. 4, pp. 34 y 46, etcétera.

²⁰ La colección de los textos en Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, t. I, México, 1941, con los grandes textos citados. Cf. aquí en particular las circulares del 14/4/1916, p. 285; del 29/7/1916, p. 293; del 21/3/1917, p. 315; del 11/7/1919, p. 340, etcétera.

²¹ *Ibid.*, pp. 347 a 361.

los pueblos, y se refería a la ley de 1915. La propiedad de las tierras, de las aguas y del subsuelo es, en última instancia, de la nación.²²

Al pueblo (cuyo concepto se había ampliado) se añadía pues el ejido, dentro del marco bastante laxo del municipio. Este ejido, diferente del antiguo pasto comunal, era una nueva unidad agrícola colocada bajo el régimen de la propiedad comunal, pero distribuida en pequeñas parcelas individuales o familiares. Fue, a partir de Zapata, una especie de comunidad campesina surgida parcial o totalmente de la gran propiedad que disfrutaba de las tierras en usufructo. En principio, los miembros del ejido debían elegir a su propio grupo dirigente, llamado (en la última versión) comisariado ejidal y compuesto por un presidente y dos asistentes. Cierta es que no tardó en ser controlada la organización desde arriba, sobre todo a través de adelantos en dinero que venían a sustituir los de las haciendas a sus peones.

Este viraje sociopolítico en un mundo rural que era entonces tan ampliamente mayoritario marcaba una ruptura con la última orientación del régimen porfirista al dar satisfacción a los pueblos y a las pequeñas comunidades. Los grupos campesinos parecían recobrar algo de su autonomía en relación con los municipios y los representantes del gobierno provincial o central, como lo muestra también la gran importancia que conceden siempre los textos legislativos y otros a la categoría política de las unidades de población. Todo parecería indicar que se trata de la culminación de una aspiración antigua y de una presión popular reactivada por los neoliberales antiporfiristas, y luego, de manera decisiva, por la liga de los pueblos zapatistas a las puertas de la capital. El zapatismo fue en parte relevado más adelante por el agrarismo y el indigenismo de Cárdenas. La revolución parecía estar cumpliendo la antigua demanda de libertad municipal.

4. "LA REVOLUCIÓN INSTITUCIONALIZADA": ¿DÓNDE ESTÁ EL PROBLEMA?

Un partido de Estado (el PNR, Partido Nacional Revolucionario) había sido hábilmente fundado en 1928 por el general Calles para conjurar una grave crisis, reuniendo a la "familia revolucionaria" dividida y amenazada. Fue entonces un poderoso instrumento de centralización de tipo jacobino que permitió controlar mejor a todo el electorado. En 1938, y luego a partir de 1946, la centralización se acentuó aún más en un partido que se ha vuelto cada vez más presidencialista desde entonces, el PRI, Partido Revolucionario Institucional, que sigue en el poder. Este régimen, ligado, cierto es, a medio siglo de paz y de progresos considerables, ha acabado por concentrar un poder enorme en manos del presidente de la

²² Cf., por ejemplo, Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, cit., p. 867-829-887. personas que ocuparon embajadas.

república, cuya designación, que se lleva a cabo en las más altas esferas, incluso por su predecesor, se ve siempre ratificada por el electorado. El partido dominado por el presidente es, de hecho, el que suele elegir a los diputados, senadores, gobernadores, altos funcionarios y a los principales presidentes municipales. Los gobernadores, a su vez, suelen designar a los presidentes municipales de menor importancia.²³

En el nivel local, que es el que nos interesa aquí, la elección muchas veces es atinada, ya que toma en cuenta las capacidades y, si es posible, la opinión pública. Los grupos que están en el poder se renuevan parcialmente, sobre todo con cada presidencia de seis años. Pero, aunque es cierto que en el momento de las elecciones el partido quisiera respetar ciertas formas democráticas para convencer, por lo general se observa en los medios rurales y provinciales una tasa de abstencionismo muy elevada y muy poca participación política. Sea plenamente consciente o no, el despotismo ilustrado del partido oficial se expresa en ocasiones de manera ingenua, como en 1958, a una escala muy local: "Pueblo de Guerrero, votarás por (X)". Tras una larga enumeración de los numerosos beneficios y ventajas que recibirá la región, llega a la conclusión, irresistible: "¡Todo te lo daremos, salvo el poder!"²⁴

No hay duda de que la situación ha evolucionado desde entonces, pero el problema sigue siendo en parte el de motivar a los hombres, los electores potenciales. En el nivel más difícil, el de los indígenas —sobre los que no podemos insistir aquí—, México ha hecho más que cualquier otro país del continente. Más que todos sus antecesores juntos, Cárdenas creó ejidos campesinos, cuyo título fue otorgado a ciertas aldeas indígenas. Las comunidades indígenas sobre todo fueron protegidas sistemáticamente en cuanto a sus tierras y sus instituciones, sobre todo las municipales, con la ayuda de personalidades sobresalientes y, al poco tiempo, de organismos como el Instituto Nacional Indigenista (INI), precedido por el de Antropología e Historia (INAH). En la Huasteca o en los estados de Puebla y Oaxaca, por ejemplo, esos "pequeños protectorados" que son las comunidades llegan a veces a "gozar de una amplia autonomía", bajo la autoridad de sus alcaldes, regidores y otros dignatarios. En cuanto a los ejidos, que son tan criticados por los economistas y los tecnócratas, han contribuido a eliminar las tensiones rurales y, en el mejor de los casos, permiten que exista cierta autogestión (aunque están controlados por el partido). En suma, antes de que se sintieran todos los efectos de la explosión

²³ Para mayores precisiones, cf. F. Chevalier, "La démocratie mexicaine et son parti dominant", en *Revue française de Science Politique*, vol. 38; 2 de abril de 1988.

²⁴ Durante la elección del presidente López Mateos, en una proclama firmada por el presidente del PRI, general Taboada, en julio de 1958, distrito de Acapulco, Gro. (caso que me señaló el Dr. Marc Jost). En ciertas regiones, el abstencionismo rebasa al 90% de los electores.

demográfica, funcionaron bien. ¿Cómo, en tierras secas y sobrepobladas, podría el ejido seguir siendo plenamente benéfico?²⁵

En cuanto al municipio, sigue siendo el marco local más oficial desde el siglo *xx* y la independencia. Pero esta unidad es aún muy vasta, salvo en ciertas partes de los estados con predominio indígena, donde llega casi a coincidir con el pueblo, es decir, con la comunidad tradicional: en el estado de Oaxaca, sobre todo (con 570 municipios), en parte de Puebla (221), en la sierra de Veracruz (198) y en algunos otros. En otras partes, estos municipios son muy poco numerosos, con sólo unas decenas por estado; en total, eran 2 344 en 1950 para todo el país (que es, sin embargo, tres veces más extenso que Francia, donde existen 36 000 comunas). Habría que preguntarse si este marco tan vasto no tendía a entregar a las manos urbanas elitistas los antiguos pueblos puramente campesinos o indios, que durante mucho tiempo provocaron desconfianza. Salvo en las excepciones mencionadas, el municipio sigue siendo así una institución con un papel que no deja de ser limitado.

En el nivel local, sin embargo, el hecho más grave es sin duda la parte mínima que representan los ingresos de los municipios dentro del conjunto de los ingresos fiscales en México: únicamente el 3.03% del total en 1951, comparado con el 18.47% para los estados, y el 78.50% para el gobierno federal; el porcentaje de este último aumenta constantemente a expensas de los otros dos, y sobre todo del primero.²⁶ Esta situación no parece haber mejorado desde entonces (aunque no hemos podido verificar los porcentajes). En cuanto a los pueblos, a veces, a diferencia de una realidad más antigua, se han visto reducidos a magros impuestos locales desde la frecuente pérdida de sus bienes comunales durante el siglo *xx*. Al menos en años pasados, la pobreza municipal se materializaba en los baches que se encontraban al cruzar los poblados, en contraste con las buenas carreteras. Pero, toda esta centralización financiera, ¿no es acaso el revés de la creciente centralización política de la “revolución institucionalizada”?

Desde hace ya mucho tiempo, esta situación ha provocado las críticas de algunos hombres independientes, encariñados con una determinada idea de la revolución. A título de ejemplo, para una época que nosotros vivimos, mencionaremos a Luis Chávez Orozco (“El cabildo municipal, cátedra de libertad”, en *Excelsior* 8/6/1956, y muchas otras reflexiones similares); Salvador Azuela (“Municipio y regeneración cívica nacional”, en *El Universal*, 23/1/1960); y, sobre todo, Antonio Díaz Soto y Gama, el

²⁵ Cf. G. Stresser-Péan, “Problemes agraires de la Huasteca”, en *Les problemes agraires des Amériques Latines*, coloquio del CNRS, París, 1967, pp. 201 a 204. Cf. también, entre otros, la importante obra de Chamoux, Marie Noëlle, *Indiens de la Sierra. La communauté paysanne au Mexique*, París, L'Harmattan, 1981. F. Chevalier, “Ejido et stabilité au Mexique”, en *Revue française de Science Politique*, t. 16, 4, 1966, pp. 717-752.

²⁶ Ochoa Campos, *La reforma municipal...*, *op. cit.*, nota 13, cap. VII, pp. 433-436.

antiguo consejero jurídico de Zapata, que nos habló personalmente sobre el tema y escribió en especial un vigoroso artículo sobre "El municipio libre, solemne compromiso de la Revolución", que no se cumplió, proclamaba él (*El Universal*, 9/3/1960), etcétera.

Estas advertencias hacían poca mella en la euforia desarrollista que suscitaba en los hombres del poder un crecimiento muy rápido y sostenido del producto nacional bajo la égida del PRI. ¿Para qué cambiar lo que fuera, pensaban, en este régimen de prosperidad, institucionalizado también en un "desarrollo estabilizador" (1954-1976), que ha de resolver todos los problemas sociales y políticos? Sin embargo, mucho antes de la grave crisis actual, los fuertes problemas estudiantiles de 1968 y sus repercusiones podían dar qué pensar. Una importante Ley Federal de la Educación del 29 de noviembre de 1973 planeaba una verdadera descentralización en el campo de la enseñanza, donde los servicios educativos y escolares pasarían en parte a estar bajo el control de autoridades municipales y regionales. Iba a aplicar esta profunda reforma política a partir de 1982 un hombre enérgico e inteligente, Jesús Reyes Heróles, tras una lucha muy difícil con el sindicato oficial de Educación Nacional del Partido. Se ganó la guerra, no sin dificultades, pero la reforma ha quedado como letra muerta desde la muerte del secretario de Educación en 1984.

Durante el sexenio que terminó, el del presidente De la Madrid, se habló mucho de descentralización y se dieron algunos pasos en este sentido. El 3 de febrero de 1983 se modificó el artículo 115 constitucional sobre los municipios para permitirles que fijaran ellos mismos sus propias contribuciones fiscales (cuya iniciativa pertenecía a la legislatura local, es decir, al gobernador), y para añadir a sus competencias la de la "seguridad pública". Pero no hay más transferencia de fondos federales a los municipios que un simple "proyecto" del 21 de febrero de 1984. También se creó un "Comité de descentralización", sobre todo municipal por un "acuerdo presidencial" del 10 de octubre de 1985. Produce gran cantidad de documentos, pero no deja de ser meramente consultivo.²⁷

A fin de cuentas, hay una medida positiva en favor del municipio en el campo de la educación, pero, hasta ahora, una nula, o casi nula, autonomía financiera, fuera de tímidos proyectos. En las medidas previstas o consideradas, más que una descentralización, hay, como lo señala el poli-

²⁷ Los textos de las disposiciones jurídicas sobre la descentralización administrativa en México se encuentran en la *Revista de Administración Pública*, núms. 63-64, de julio de 1985 (se encuentran en el Institut d'Administration Publique, 2 Av. de l'Observatoire, París 6e. pp. 244-245) para los textos constitucionales, p. 246 passim para la legislación administrativa (p. 251 para la Ley Federal de Educación del 29/11/1973, artículos 28, 33, 34, 36). También para la salud (7/2/1984: El comité de descentralización, consultivo del 10/10/1985). Véase también pp. 261 y 266. Agradezco al Sr. G. Couffignal haberme dado las referencias de estos textos, así como el haberme prestado la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (Instituto Nacional de Administración Pública), núms. 18-19 de abril, septiembre de 1986, pp. 122, 125, etcétera.

tólogo G. Couffignal, una desconcentración, que es el término empleado oficialmente. Esta “desconcentración”, tal como se la define, pretende incrementar la eficiencia administrativa, pero bajo el control del gobierno central; esto es, en realidad, incrementar su poder centralizador.²⁸

Con esto no salimos de la lógica centralizadora del régimen de la “revolución institucional”, que no es lo mismo que la “revolución” (a secas) marcada por la revolución de los pueblos, que triunfó durante algún tiempo. Dentro de la línea de esta última, que tan profundas raíces tiene en el pasado, la descentralización es uno de los puntos esenciales. Va en el sentido de una clase política que, desde hace poco tiempo, se ha ampliado mucho y exige su lugar en los estados del norte, y quizá ya en todo el país. ¿Acaso no sigue siendo una verdadera libertad municipal la primera escuela “para que el ciudadano aprenda a gobernarse a sí mismo”, “preliminar obligatorio de la democracia”, como lo decían ya los mexicanos a principios de siglo?

Traducción de Marta Pou

²⁸ Georges Couffignal, “Mexique, l'impossible décentralisation”, 12 p. Coloquio “Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation en Amérique Latine”, París, IHEAL, junio 1987 (por publicarse).