Históricas Digital

Gloria Camacho Pichardo

"Debilidades y fortalezas del municipio en la administración de los recursos productivos entre 1880-1930. El caso de dos municipios del Estado de México: Ocoyoacac y Lerma"

p. 149-174

Nación y municipio en México, siglos XIX y XX

Sergio Miranda Pacheco (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2012

400 p.

Mapas, gráficas y cuadros

(Serie Moderna y Contemporánea 59)

ISBN 978-607-02-3502-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Debilidades y fortalezas del municipio en la administración de los recursos productivos entre 1880-1930

El caso de dos municipios del Estado de México: Ocoyoacac y Lerma

Gloria Camacho Pichardo
Universidad Autónoma del Estado de México

El Estado, el municipio y la desamortización civil

Las poblaciones de Ocoyoacac y Lerma se ubican en una zona situada entre los 2 630 y los 3 000 metros sobre el nivel del mar, en la que se distinguen tres pisos ecológicos: la laguna, la planicie y las montañas, de cuyos recursos el ayuntamiento y el vecindario obtenían beneficios económicos. (Ver plano) Este espacio físico fue el escenario de los diferentes protagonistas de nuestra historia: vecinos pudientes y el común de vecinos, ayuntamientos, haciendas y los gobiernos estatal y federal, todos los cuales entraron en relación a partir del manejo de los recursos productivos.

Este ensayo se propone mostrar la relación dialéctica entre la nación y el municipio a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, a partir del análisis del impacto que tuvieron en las finanzas locales de ambos municipios la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles del 25 de junio de 1856 y la reforma agraria de 1917.

Cabe apuntar que trataré al municipio a partir de dos niveles, mostrando sus debilidades así como sus fortalezas ante las políticas

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

propuestas por el Estado, en particular las relativas a los recursos productivos. En este sentido conviene hacer un análisis desde abajo para observar cómo negociaron, respondieron, se amoldaron y ajustaron a las iniciativas del Estado los sectores, por así decir, "subordinados", tanto al proyecto desamortizador como a las medidas agrarias posteriores a 1917. Como indica William Roseberry se trata de entender "la lucha, las maneras en que el propio proceso de dominación moldea las palabras, las imágenes, los símbolos, las formas, las organizaciones, las instituciones y los movimientos utilizados por las poblaciones subalternas para hablar de la dominación, confrontarla, entenderla, acomodarse o resistir a ella".[1]

La aplicación de la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles de 1856 fue lenta y no involucró todos los bienes de los pueblos. En esa legislación quedó claro que los recursos de uso común (pastos, montes y aguas) no estaban considerados en las iniciativas desamortizadoras. Es hasta finales del siglo XIX cuando se observa esta acometida en la zona, pero como iniciativa del gobierno estatal.[2] En relación con las aguas hay que aclarar que el 27 de agosto de 1856, Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda, resolvió "que si las aguas son de uso público o corriente, no están comprendidas en la ley de desamortización, pero que sí lo están en caso de que sean estancadas y correspondan a terrenos de corporación".[3]

Algunos autores como Knowlton, Menegus, Kourí, Schenk, Escobar, entre otros, han señalado que después de la ley del 25 de junio de 1856 las primeras tierras que se afectaron fueron las de común repartimiento y los propios del ayuntamiento. Este fenómeno se explica

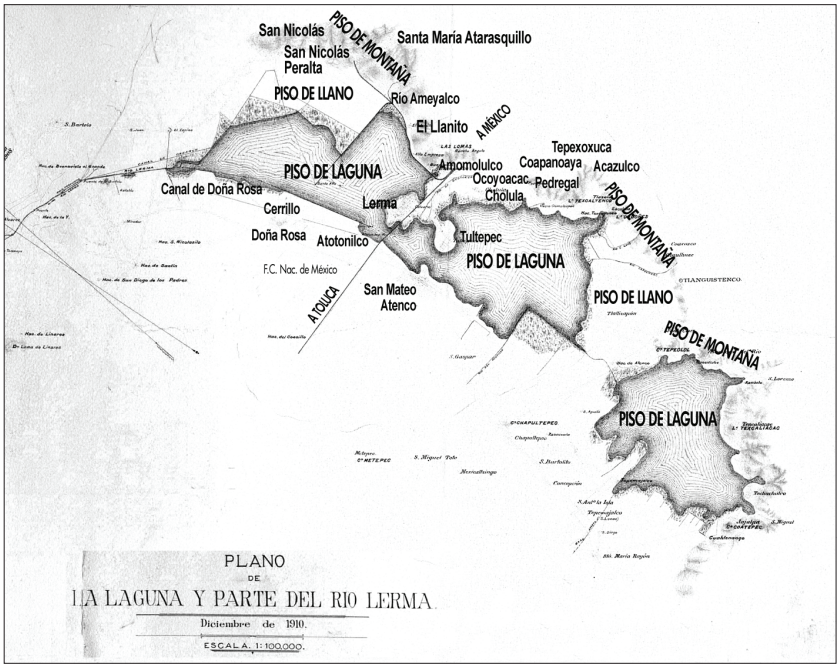
[1] William Roseberry, "Hegemonía y lenguaje contencioso", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (compiladores), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, México, ERA, 2002, p. 220.

[2] *Colección de decretos expedidos por el décimo octavo congreso constitucional y por el ejecutivo del estado libre y soberano de México en el periodo corrido de 2 de marzo de 1899 a 2 de marzo de 1901*, 26 t., Toluca, Escuela de Artes y Oficios, 1899, p. 201.

[3] Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, 8 t., México, Imprenta de Comercio, 1876, p. 234.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



Pisos ecológicos. Ocoyoacac y Lerma, 1910.
Fuente: Archivo Histórico del Agua, AS., C 2923, expediente 40503.

porque eran bienes explotados en parcelas individuales que se entregaban a cada familia del pueblo o porque eran tierras arrendadas a los habitantes del pueblo o a foráneos.[4]

Los montes, pastos y aguas experimentaron un proceso distinto, ya que por su uso público no fueron considerados en el proyecto desamortizador. En coincidencia con la interpretación de esos autores, en la documentación de los archivos municipales de Lerma y Ocoyoacac se distinguen dos periodos: uno que va de 1857 a 1880 en el que la ley de desamortización tuvo gran impacto en los propios y las tierras de común repartimiento, y otro que corresponde a los años de 1880 a 1900 en el que se contempla a los bienes de uso común. Veamos el primer periodo.

[4] Robert J. Knowlton, "El ejido mexicano en el siglo XIX", *Historia Mexicana*, México, v. XLVIII, n. 1, julio-septiembre de 1998, p. 78-79.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

En Lerma los propios habían sido desamortizados y quedaron bajo el cuidado de los mismos vecinos. Asimismo, el ayuntamiento recibió ingresos con la adjudicación de esos recursos. Por decreto estatal de 20 de octubre de 1868 los adjudicatarios debían pagar como contribución municipal 3% anual sobre el valor del terreno y no 6% como se había dispuesto en la ley federal de 1856.[5]

El rancho de Alta Empresa, que también formaba parte de los propios del ayuntamiento de Lerma, se adjudicó a un solo particular. En 1875 un funcionario subrayaba que esta finca formaba "la parte más esencial de los propios de la municipalidad".[6] Al hacer énfasis en que esos ingresos eran fundamentales para la hacienda municipal, queda claro que la desamortización no afectó los fondos municipales de los ayuntamientos, toda vez que el adjudicatario quedó obligado a pagar al ayuntamiento una cantidad anual. No sucedió lo mismo con los bienes comunales, montes y pastos que existían en los pueblos ubicados en las partes altas como Ameyalco, Santa María y San Mateo Atarasquillo, Analco y Huitzizilapan, que permanecieron sin cambios, es decir, como terrenos de uso común. Tampoco se desamortizaron las aguas de las lagunas.

Veamos ahora la desamortización en Ocoyoacac. Este municipio contaba con zonas de laguna, planicie y una porción montañosa que alcanza los 3 200 msnm. Menegus señala que las tierras de común repartimiento y los propios se desamortizaron lentamente en Ocoyoacac. Esos terrenos se encontraban ubicados en la planicie y su desamortización ocurrió hasta después de 1867.

El ayuntamiento buscó que los terrenos de común repartimiento fueran adjudicados a los vecinos de Ocoyoacac, para evitar el arribo de foráneos. En los diversos fraccionamientos que se registraron se observa el interés del ayuntamiento de Ocoyoacac por llevarlo a la práctica sin perjudicar los ingresos municipales, ya que una vez adjudicados generarían al municipio importantes ingresos.

[5] María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1996, p. 65.

[6] "Informe del jefe político de Lerma al superior gobierno del estado", Archivo Municipal de Lerma (en adelante citado como AML), Tesorería, caja 13, 1875.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Sin duda, la desamortización fue más fácil en la parte llana o plana, debido a que ya estaba presente la tradición de usufructuar individualmente las tierras de común repartimiento. Imponer el sistema de propiedad privada no fue difícil y menos si el ayuntamiento recibía beneficios por la explotación de esas tierras. Para ambos municipios hemos señalado el relativo éxito de la desamortización de los propios y de las tierras de común repartimiento.

A pesar de que en los archivos aparecen registros de padrones que dan noticia de las tierras de común repartimiento y de los propios que fueron adjudicados a los vecinos de los pueblos, en 1874 el gobierno del Estado de México enfatizaba que una gran cantidad de terrenos se encontraban sin desamortizar.[7]

En respuesta a esta circular el ayuntamiento de Ocoyoacac proporcionó una lista de 70 adjudicatarios de terrenos de común repartimiento, al mismo tiempo que insistía en que los montes y los ejidos no estaban contemplados en la ley desamortizadora. El ayuntamiento, para evitar la pérdida del monte, aseguraba que era posible desamortizarlo y "sacarlo de la propiedad del municipio", pero advertía que si se repartía en fracciones pequeñas para que se cultivara lo único que se conseguiría sería acabar con los montes.[8]

La segunda etapa del proceso desamortizador en los municipios mencionados corresponde a los años de 1880 y 1900. En este periodo se presentaron importantes cambios económicos en el país motivados por la expansión del capital nacional y el arribo del capital extranjero. Es la etapa en la que se construyeron más vías férreas que estimularon el intercambio comercial e incrementaron la explotación de los recursos productivos. El Estado de México no quedó al margen de ese movimiento económico.[9]

[7] "Circular # 1 de la sección de gobernación relativa a que se cumpla con la ley de 25 de junio de 1856, sobre que se dividan los terrenos de común repartimiento, 26 de enero de 1874", AML, Tierras, caja 1, exp. 27, f. 1.

[8] "Informe del presidente municipal de Ocoyoacac José Cruz González a la circular # 1 sobre incumplimiento a la ley del 25 de junio de 1856, 31 de enero de 1874", AML, Tierras, caja 1, exp. 27, f. 5-5v.

[9] Margarita García Luna, *Los orígenes de la industria en el Estado de México (1830-1930)*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1998, p. 56.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Con el desarrollo de la industria el gobierno estatal buscó tener injerencia sobre los bosques. Varios factores explican esta segunda etapa de desamortización de los recursos de uso común: la inversión de capital en la explotación de madera, expresada en las solicitudes de arrendamientos de montes a finales del siglo XIX, así como en la injerencia del ejecutivo estatal sobre los recursos de uso común y la necesidad apremiante de madera para la construcción de durmientes.

En la actividad forestal resalta el papel "protector" del gobierno del estado, que consideró que los pueblos no eran capaces de evitar la tala inmoderada de ese recurso. Por esa presunta incapacidad no debían administrar los bosques.[10] No obstante otorgaba su aprobación para que algunos particulares hicieran uso de ese recurso sin ningún obstáculo. Esta fue la línea que siguió el gobierno estatal.

En 1889 el congreso del estado autorizó al ejecutivo a intervenir en los recursos de uso común.[11] En 1890 el gobierno del estado emitió

[10] Manuel González de Molina, 'De la 'cuestión agraria' a la 'cuestión ambiental' en la historia agraria de los noventas", *Historia Agraria*, n. 22, diciembre de 2000, p. 27. En España el Estado culpaba a los pueblos de manejar inadecuadamente sus montes, por lo tanto debía ser el Estado el que los administrara; con estas medidas sólo se lograba restar autonomía a los pueblos en el manejo de sus recursos forestales. En el Estado de México se esgrimió el mismo argumento justo en 1889. El ejecutivo envió una circular a los auxiliares de los pueblos de Cholula, Coapanoaya, Acazulco, Tepexoyuca y Atlapulco, en la que se advertía que los vecinos de esos pueblos dejaran de "destrozar los árboles para sacar leña y madera de construcción en grandes cantidades [...] y además que retiren los contratos que tienen hechos con personas de poblaciones extrañas, por las cuales se destrozan de una manera inconsiderada". Por si fuera poco se les advertía que hicieran uso de la madera sólo para cubrir sus necesidades más urgentes con la obligación de sujetarse a las reglas establecidas por el gobierno del estado. Sin duda, en esta circular se observa el intento de limitar la autonomía de los pueblos en el manejo y administración de los bosques. Curiosamente, en años posteriores el gobierno local aprobó el arrendamiento de los montes de esos pueblos a particulares, que en 1889 había ordenado que los pueblos terminaran los contratos en virtud de la excesiva explotación. "Sesión de cabildo, presidente municipal José Flores, 2 de mayo de 1889", Archivo Municipal de Ocoyoacac (en adelante citado como AMO), Actas de Cabildo, caja 2, 1889, f. 17. Sobre esta posición del gobierno del estado relativa a la conservación de los bosques, véase *Gaceta de Gobierno Periódico Oficial del Estado de México*, n. 9, Toluca, 24 de abril de 1889.

[11] *Colección de decretos...*, 1889, p. 201-202.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

una circular en la que señalaba que ninguna corporación civil o eclesiástica tenía capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces. Asimismo, apuntaba que ni los ejidos ni los terrenos denominados de común repartimiento debían existir como propiedad comunal. En 1899 el gobierno del estado envió una circular al jefe político de Lerma en la que ratificaba la posición del ejecutivo en relación con la desamortización de los montes. En la circular se afirmaba que "por ahora" debían exceptuarse los terrenos montuosos "pues el gobierno se reservará determinar en su oportunidad".[12] El hecho de que los legisladores dejaran en claro que posteriormente indicarían de qué manera se procedería con los terrenos montuosos, evidencia que a los legisladores no les quedó otra opción que la amenaza a las autoridades locales para tratar de limitar su control territorial.

En el caso de las lagunas el ayuntamiento permitió el arrendamiento más no su privatización. A partir de 1880 se presentaron varias solicitudes de particulares para adquirir en propiedad algunas porciones de las lagunas de Lerma. El ayuntamiento de este lugar las rechazó, al mismo tiempo que llevó a cabo una fuerte defensa por mantener en mancomún el terreno cenagoso y de laguna. Al ayuntamiento le interesaba conservar el uso común de estos recursos así como continuar fungiendo como la autoridad encargada de otorgar los arrendamientos, permisos y licencias para su explotación ya que les generaban ingresos seguros en beneficio de los fondos municipales.[13]

En suma, los ayuntamientos se fortalecieron pues cobraron réditos por las tierras que se adjudicaron a los vecinos, es decir, por las tierras de los propios y las de común repartimiento. Coincido con Miño Grijalva quien asegura que la idea liberal de privatización era un esfuerzo del Estado por convertir a las comunidades en individuos y a sus posesiones en objetos fiscales. El interés del Estado era contar con la posibilidad de gravar las tierras que eran propiedad de los pueblos.[14]

[12] "Circular #48 del Superior Gobierno del Estado, 20 de mayo de 1899", AML, Tierras, caja 5, exp. 6.

[13] "Solicitud de Lino León de un terreno de los propios de la municipalidad de Lerma, 11 de noviembre de 1882", AML, Tierras, caja 2, exp. 10.

[14] Manuel Miño Grijalva, "Fiscalidad, Estado y Federación: el Estado de México en el siglo XIX", en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi, *El*

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

También afirma que está en desuso el argumento en el que se asegura que la desamortización implicó la ampliación del mercado de tierras en beneficio de los grandes propietarios, debido a que el gran beneficiario con estas medidas fue la corporación municipal ya que aseguró una renta sobre el valor de la propiedad agraria adquirida, como sucedió con la desamortización de las tierras de común repartimiento y los propios.[15] Incluso es posible observar que en este proceso de desamortización de los bienes comunales, algunos vecinos pudientes lograron acaparar una cantidad considerable de tierra y otros más, ubicados en la zona de montaña, se adjudicaron en propiedad privada el monte, para después venderlo y propiciar con ello el acaparamiento de tierra por parte de los vecinos más notables de los pueblos.[16]

La debilidad de la hacienda municipal

Pero entonces ¿cuándo es posible visualizar la fractura de la hacienda municipal? O bien ¿Cuándo comienza el paulatino desplazamiento del ayuntamiento en cuanto al manejo de su territorio? En relación con la aplicación de la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles de 1856, 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. Para ellas la relación entre privatización y aumento de rentas locales era por demás precisa, el paulatino desplazamiento o fractura de la hacienda municipal se vincula mucho con los beneficios concedidos a los caciques locales, motivo por el que los

primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923, México, El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, 1994, t. 1, p. 39-40 y Diana Birrichaga Gardida, *Administración de tierras y bienes comunales. Política, organización territorial y comunidad de los pueblos de Texcoco, 1812-1857*, México, El Colegio de México, 2003, tesis de doctorado en Historia, p. 273-274.

[15] Miño 1994, p. 86.

[16] Gloria Camacho Pichardo, *Desamortización y reforma agraria: los pueblos del sur del valle de Toluca, 1856-1930*, México, El Colegio de México, 2006, tesis de doctorado en Historia.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

vecinos buscaron otras alternativas, por ejemplo las del programa agrario posrevolucionario, como se verá más adelante. Resulta pertinente señalar que si bien era importante la cuestión fiscal por concepto de tierras desamortizadas, también lo era el dominio y control territorial. Una vez que este control entró en conflicto y crisis con los intereses de los vecinos del común, ellos asumieron otra posición para proteger sus intereses.

Para ello conviene detenerse en el análisis de las finanzas locales y la importancia que tenía para los dos municipios el dominio territorial. Entre 1856 y 1865 los ingresos del ayuntamiento de Lerma por concepto de propios significaban más de la mitad del ingreso total. Sin duda, los beneficios que obtenía el ayuntamiento por concepto del rancho Alta Empresa resultaban esenciales para la economía del municipio; así se detalla en el cuadro 1.

Del total de ingresos municipales de Lerma en 1880, los arbitrios representaban 45%, a diferencia de 1865 cuando sólo registraba 36% del total de ingresos. En el cuadro 2 se observa que entre 1857 y 1930 el rubro de propios en Lerma muestra una continuidad en su crecimiento que contrasta con el incremento notable de los arbitrios. Se debe indicar que se observa una caída de los ingresos por concepto de propios entre 1912 y 1918, justo en el momento en que el gobierno estatal decretó algunas medidas tendientes a limitar los ingresos de los municipios.

Vale la pena detenerse y analizar los ingresos del municipio a partir no de la división tradicional de los propios y arbitrios de los fondos municipales, sino a partir del dominio territorial que ejercía el ayuntamiento en función de los recursos productivos.

Antes de 1910 los ingresos por concepto de propios habían permanecido estables; lo que se observa más bien es un constante crecimiento de los arbitrios. Los propios resultaron afectados debido a que el control territorial que ejercía el ayuntamiento se fue debilitando. El aumento de arbitrios supone la necesidad del ayuntamiento de hacerse de recursos para subsanar estas pérdidas que iban más allá de pérdidas económicas: más bien se trataba del reflejo local del desplazamiento del ayuntamiento del dominio territorial que ejercía y que había obstaculizado la iniciativa de los liberales decimonónicos de fomentar la propiedad individual. El aumento de los

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Cuadro 1. Ingresos del municipio de Lerma 1857-1865. Propios

Concepto	*1857*	*1860*	*1861*	*1863*	*1865*
Réditos por el rancho de Alta Empresa	600.00	600.00	600.00	600.00	600.00
Réditos por 81 terrenos adjudicados en el barrio de San Diego	400.50	364.50	378.00	377.40	393.15
Renta de cuatro terrenos ubicados en el barrio de San Diego		8.50			
Renta de cuatro terrenos de Amomolulco	13.50	13.50	13.50	13.50	13.50
Total de propios	1014.00	986.50	991.50	990.90	1006.65
Total de arbitrios	233.26	214.37	250.12	299.75	589.00
Total de propios y arbitrios	1247.25	1 200.87	1 241.62	1 290.65	1595.65

Fuente: Archivo Municipal de Lerma, Tesorería, caja 1.

Cuadro 2. Incremento porcentual de las rentas municipales en Lerma

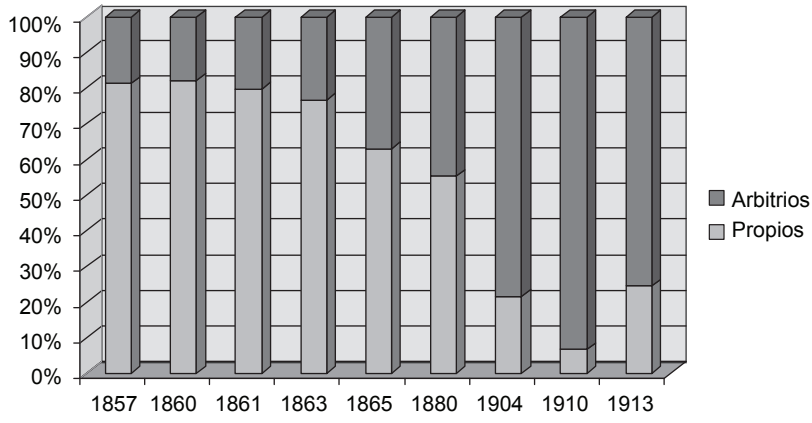
Concepto	*1857*	*1865*	*1880*	*1890*	*1895*	*1905*	*1912*	*1918*	*1925*	*1929*
Propios	100	97	147	154	182	183	26	85	239	123
Arbitrios	100	252	518	1412	1092	2417	405	1516	4897	3703

arbitrios se debía a que por concepto de dominio territorial se estaba dejando de percibir ingresos. Para 1910 los ingresos provenientes de arbitrios representaban más del 90% de los ingresos totales en Lerma (ver gráfica). Entre 1856 y 1900 se observa que el ayuntamiento logró mantener el beneficio de los ingresos que se generaron con la desamortización de ciertos bienes, así como el control del uso de recursos como la laguna y los pastos; en cambio, después de 1910 se percibe un estancamiento en los ingresos por propios y posteriormente una drástica reducción por ese mismo concepto que refleja el debilitamiento del dominio territorial local.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Gráfica 1. Valoración de los ingresos de Lerma por concepto de propios y arbirios



Fuente: Archivo Histórico del Agua, AS., C 2923, expediente 40503.

Miño señala que con la abolición de las alcabalas el gobierno del Estado de México buscó establecer nuevas fuentes de ingresos para los municipios, motivo por el que en 1896 se decretó la Ley de Arbitrios para la municipalidad de Toluca y los otros municipios del estado. Con esta ley desaparecieron los propios, los cuales fueron absorbidos por la nueva fiscalidad liberal. En ésta permaneció el impuesto del 3% y el 8 al millar sobre el valor de los terrenos de común repartimiento. Miño asegura que uno de los cambios más significativos en esta reforma tributaria fue que el Estado guardó para sí los impuestos más rentables sobre la propiedad raíz y los derechos sobre establecimientos mercantiles y de patente a la industria.[17]

A pesar de esta dinámica tendiente a debilitar las finanzas locales, en un decreto de 1899, el gobernador del Estado de México, Vicente Villada, estableció que "todos los terrenos o predios de origen comunal o de repartimiento, quedan sometidos al pago de la contribución predial que causa la propiedad en el estado".[18] No obstante, en su artículo

[17] Miño 1994, p. 87-88.

[18] *Colección de decretos expedidos por el Décimo Séptimo Congreso Constitucional y por el poder ejecutivo del estado libre y soberano de México en el*

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

séptimo señalaba que los capitales que obtenía o se reconocían al ayuntamiento de los terrenos o predios que se adjudicaron conforme a la ley de desamortización de 1856 "quedaban exceptuados de la contribución predial". En la ley de ingresos de las municipalidades del Estado de México de 1901 se reafirmó esa excepción referente a aquellas tierras cuyos propietarios ya habían asumido el compromiso de pagar al ayuntamiento sus respectivos censos por tratarse de tierras desamortizadas, como ocurrió con las tierras de común repartimiento, los propios y los bienes de uso común como las aguas, montes y pastos.[19] En esta condición continuaron generando ingresos a la hacienda municipal hasta 1917 cuando el congreso propuso que las tierras de común repartimiento y los propios pasaran a formar parte de la hacienda estatal.

Hasta antes de 1917 y a pesar de las disposiciones en detrimento de los ingresos de las arcas municipales, el ayuntamiento logró cierta fortaleza. Por ejemplo, el ayuntamiento de Lerma mantuvo bajo su control los contratos de arrendamiento de las ciénegas, las licencias de extracción de tule y el uso del pasto y de los montes, todos estos recursos eran parte de los arbitrios del ayuntamiento. Sobre la laguna, el ayuntamiento prefirió mantenerla bajo su administración y en beneficio de los vecinos de los pueblos, sin dejar de lado la posibilidad de su explotación y obtener ingresos considerables.[20] Las lagunas eran importantes para el ayuntamiento de Lerma, en virtud de los continuos contratos o remates que celebraban con algunos postores. No es casual que en 1900 se estableciera en la ley de ingresos para las municipalidades del Estado de México que los ingresos por concepto de aguas quedarían a cargo de los administradores estatales; con esta medida el gobierno estatal pretendió tener injerencia en el recurso hídrico. A pesar de esa disposición es un hecho que en la zona de estudio la injerencia del gobierno estatal nunca fue efectiva hasta que las aguas del río Lerma fueron declaradas propiedad de la nación el 29 de diciembre

periodo corrido de 2 de marzo de 1897 a 2 de marzo de 1899, 25 t., Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno, 1897, p. 594.

[19] *Colección de decretos*, 1899, p. 539.

[20] "Informe del tesorero del municipio de Lerma, febrero de 1895", AML, Tesorería, v. 38, 1895.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

de 1921 y fue la federación quien asumió la propiedad de sus aguas. Entonces sí el ayuntamiento de Lerma sufrió una pérdida de ingresos.[21]

El caso de Ocoyoacac es totalmente diferente al de Lerma. La diferencia radica en que los ingresos por concepto de propios son menores y sólo se vieron incrementados con la aplicación de la ley de desamortización. En Ocoyoacac la mayor parte de los bienes de los que se podía obtener un importante ingreso se encontraba en litigio entre diversos pueblos. La explotación de las maderas fue sólo relevante hasta finales del siglo XIX, aunque esta actividad también se vio mermada por la gran conflictividad que se originó por este recurso entre el vecindario y aquellas personas que eran arrendatarias y que resultaron beneficiadas por las autoridades municipales.

Cabe señalar que correspondía al ayuntamiento conceder contratos de arrendamientos y licencias para el aprovechamiento de los bosques los cuales eran de importancia para los pueblos del municipio. A partir de 1869 una vez que se aplicó la ley de desamortización, el ayuntamiento comenzó a cobrar los censos por los bienes adjudicados. Antes sólo se les cobraba a los vecinos por el uso de los pastos (véase cuadro 3)

A diferencia de Lerma, en Ocoyoacac el recurso más importante era el de los bosques. Sin embargo, en los documentos que he encontrado sobre la hacienda municipal de Ocoyoacac no hay registro de estos ingresos, no obstante en actas de cabildo y en presidencia se resuelven los contratos de arrendamiento y licencias que otorga el ayuntamiento a los particulares y se enfatiza lo importantes que son para la hacienda municipal. Sin duda, el ocultar sus ingresos era una forma de protegerse ante la injerencia del Estado. Es en este punto en donde encuentro la fortaleza del municipio que como actor "subordinado" responde al ocultar el total real de sus ingresos para salir mejor librado ante la injerencia del Estado.

[21] *Colección de documentos...,* 1899, p. 539. El 31 de agosto de 1900 se decretó sobre las aguas lo siguiente: "El impuesto por arrendamiento de aguas, manantiales, arroyos, ríos, lagunas, etc., que pertenezcan a las municipalidades y municipios, se recaudarán por los administradores de rentas municipales, de conformidad con las leyes federales y las del estado y de acuerdo con las bases que establezca la secretaría general de gobierno".

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Cuadro 3. Ingresos de Ocoyoacac 1886-1890

Concepto	*1886*	*1887*	*1888*	*1889*	*1890*
Censos al 6%	8.11	118.76	28.31	43.45	256.87
Censos al 3%					
Censos al 8%					
Mercados	243.82	260.28	331.59	272.05	320.67
Deguello de ganado	80.50	80.00	47.75	59.84	38.72
Corral de Consejo	10.00	2.00		14.08	5.50
Registro civil				.75	21.00
Diversiones públicas				5.65	
Juegos permitidos					.42
Registro de fierros				1.75	2.79
2% municipal	136.13	122.44	139.42	151.97	98.21
Derecho de consumo			.72		43.40
Giros mercantiles	5.64	13.96	7.40	8.78	38.12
Derecho de patente				13.88	
Réditos de capital					
Fiel contraste		6.62		2.23	5.27
Multas				2.00	8.50
Contribución federal		20.81	13.77	25.52	24.61
Total	484.20	624.87	568.96	601.95	864.08

Fuente: *Noticia que manifiesta el nombre y producto total de los artículos que en el quinquenio de 1886 a 1890 se cobraron en esta municipalidad, así como el de los impuestos federales.. Nota: Se cobra el 6% correspondiente a los propios del ayuntamiento de acuerdo con la ley del 25 de junio de 1856*. Archivo Municipal de Ocoyoacac, Tesorería, v. 1, exp. 10.

Hasta este momento se logra apreciar lo importante que era para los ayuntamientos de Lerma y Ocoyoacac los ingresos que obtenía por concepto del control del territorio. En este sentido conviene detenerse a revisar cómo estaban viendo los gobernadores del Estado de México la cuestión fiscal en los ayuntamientos.

En 1884 el gobernador José Zubieta argumentaba que los fondos de los ayuntamientos eran escasos, motivo por el que consideraba urgente hacer una valoración de toda clase de terrenos para el aumento de los

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

fondos generales.[22] Durante el gobierno de Villada, en 1897, fue creada la Administración de Rentas Municipales. Este órgano se fundó en virtud de que se consideraba que los ayuntamientos tenían abandonado el ramo de hacienda municipal, motivo por el que se argumentaba que "no se contaba ni con los fondos necesarios para sus atenciones más precisas".[23] 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.[24] Sin duda, la postura del gobierno estatal era tener injerencia en las cuestiones fiscales de los municipios argumentando con ello cierto descuido por parte de las autoridades locales y una considerable mejora con la intervención de las autoridades estatales.

El desplazamiento del ayuntamiento en el proyecto agrario posrevolucionario

Como se trató de explicar, durante el siglo XIX las medidas liberales tendieron a fomentar la propiedad individual de la tierra. En un principio estas prácticas beneficiaron las arcas municipales, por lo menos así lo reflejaron las finanzas de los municipios analizados. Sin embargo, a finales del siglo XIX se observa que esta tendencia se revirtió en el caso de los municipios de Lerma y Ocoyoacac, debido a que el gobierno estatal comenzó a decretar algunas disposiciones tendientes a limitar la injerencia del municipio en el control territorial. Con la reforma agraria el ayuntamiento resultó perjudicado, 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 estatal. Entre 1910 y 1920 en el Estado de México se registró una drástica caída de los ingresos fiscales, en virtud de que el gobierno estatal sufrió una progresiva

[22] Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi (comps.), *Memorias de los gobernadores del Estado de México, el ramo de Hacienda, 1824-1857,* México, El Colegio Mexiquense, 1994, p. 137-139.
[23] *Ibidem*, p. 185.
[24] *Ibidem*, p. 188.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

pérdida del impuesto predial.[25] Esta contribución predial representaba tradicionalmente "el pilar del edificio hacendario" de los estados.[26]

Las medidas agrarias posteriores a 1915 consolidaron la tendencia a dejar fuera al ayuntamiento del manejo de los recursos que antes eran fuente fundamental para la hacienda municipal. La dotación de ejidos a los pueblos canceló quizá de manera definitiva el dominio territorial que gozaba el ayuntamiento decimonónico. Este desplazamiento estuvo motivado también al interior de los pueblos en el sentido de que los vecinos reconocían a la autoridad local siempre y cuando no resultaran perjudicados con la administración que hacían de sus recursos. Sin embargo, en los ayuntamientos analizados se observó, entre 1890 y 1910, que incumplieron cada vez más su papel, e incluso se fueron en contra del vecindario.

Un caso que ejemplifica bien la continuidad de esta postura cada vez más antagónica de las autoridades locales fue el que enfrentaron los vecinos del pueblo de Cholula con Enrique González, dueño de la hacienda de Texcaltenco. Éste es uno de los pocos enfrentamientos en la zona entre un pueblo y un hacendado, que además era presidente municipal. Sin embargo 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.

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.[27] 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. Este pueblo vio con buenos ojos la iniciativa agraria de 1915 que, como se dijo, dispuso el otorgamiento de conceder ejidos a los vecinos y contempló la injerencia de la autoridad federal en el control de las tierras concedidas. Por lo

[25] Paolo Riguzzi, "Crisis y reorganización del sistema fiscal, 1909-1930", en Mílada Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 204.

[26] *Ibidem*, p. 206.

[27] "Ocurso de los vecinos de Cholula dirigido al jefe político de Lerma", AML, Tierras, caja 11, exp. 3.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

anterior es posible vislumbrar una confluencia entre intereses locales y un grupo político nacional que, quizá sabiendo de los antagonismos locales, ofrecía un nuevo pacto con los vecinos.

Si bien es cierto que el antagonismo entre el ayuntamiento y los vecinos del pueblo se logró apreciar en las dos últimas décadas del siglo XIX, esta tensión se hizo más evidente después de 1910, año en el que aparecen diversas quejas en las que se argumenta que el ayuntamiento los traiciona, ya sea porque cedió tierras a los caciques del pueblo o porque permitió la entrada a vecinos ajenos con el argumento de obtener ingresos en beneficio de las arcas municipales. El Estado, más que constituirse en protector de los pueblos, pretendió lograr su fortalecimiento 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. Resulta importante observar las alternativas que crearon los distintos sectores subordinados al Estado, es decir, en este trabajo se observa lo que proponen Joseph y Nugent sobre "la dinámica de la formación del Estado, y especialmente los procesos cotidianos mediante los cuales el nuevo estado atrajo a las clases populares y viceversa".[28] Corresponde ver las debilidades y fortalezas del municipio ante los embates del Estado.

La hacienda pública en el siglo XX

En un estudio reciente se analizan los ingresos brutos en los tres niveles de gobierno, y se 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.[29] Esta información da el contexto del deterioro de las haciendas estatal y municipal en beneficio de la federal durante las primeras décadas del siglo XX.

[28] Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent, "Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, México, ERA, 2002, p. 39.

[29] Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, p. 35-36.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Un golpe a los ingresos estatales fue la disminución de los recursos tributarios captados por concepto de predial y de los gravámenes a la industria y el comercio. Las pérdidas por concepto de predial eran claras: de 37% que se obtenía entre 1900-1911, sólo se registró 18% entre 1926 a 1943.[30] 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.[31] 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, ya no fueron gravadas por las afectaciones para dotar a los ejidatarios. Éstos, 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", también aceptaban la pérdida de propiedad de la que antes gozaban.

Sobre la hacienda pública del Estado de México, Riguzzi destaca tres etapas: la primera, de 1887-1888, se caracterizó por el estancamiento de los ingresos y la capacidad de recaudación; la segunda, de 1888-1889, y 1906-1907, en su primera fase presentó un acelerado crecimiento de los ingresos y es en 1906-1907 cuando el monto de los ingresos llegó a su máximo punto; la última etapa comprende el periodo de 1910-1920 y se refiere al estancamiento y la rápida caída de los ingresos.[32] Después

[30] *Ibidem,* p. 42.

[31] 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, v. 4, f. 79v.

[32] Paolo Riguzzi, "El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923", en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

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 que provocó la reforma agraria a la hacienda estatal, Riguzzi afirma: "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 era un sector social que poco aportaba al erario estatal.[33]

El golpe más fuerte que recibieron las arcas municipales fue en 1917, año en el que se emitió una orden por parte del administrador de rentas del estado. En la cual se establecía que los tesoreros municipales debían remitir a la administración de rentas del estado los registros de los terrenos, tanto de los propios del ayuntamiento como los de común repartimiento, para que en esa instancia se llevaran a efecto los cobros.[34] En 1920 el gobernador del estado, 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 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.[35]

Paolo Riguzzi (coords.), *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la hacienda pública del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense, 1994, v. I, p. 227.

[33] Paolo Riguzzi, "Revolución y finanzas públicas. El caso del Estado de México, 1910-1928", *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, n. 16, otoño de 2001, p. 201.

[34] "Ocurso del tesorero municipal de Lerma, 2 de enero de 1917", AML, Tesorería, v. 104.

[35] *Gaceta de Gobierno*, 21 de abril de 1920, v. IX; n. 32, p. 214.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

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 les había usurpado el ingreso por concepto de terrenos de común repartimiento, así como se les hizo cargo de sostener la educación.[36] José Ortega, presidente municipal de Lerma, agregaba que 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. Ortega señalaba que era imposible conceder estos recursos al estado en virtud de que representaba la principal fuente de sus ingresos "y no se estima conveniente que se le reste el único buen elemento de vida a este municipio".[37] 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. Ésta no era una demanda aislada, pues el presidente municipal de Lerma señalaba que:

> Como la mayoría de los presidentes municipales de los municipios de esta entidad, continuamente se están dirigiendo al Ejecutivo del Estado en ocasiones en son de protesta y frecuentemente pidiendo aclaraciones respecto a cómo los poseedores de terrenos de común repartimiento deben aportar sus tributos, si al estado o a sus respectivos municipios, cuando en el artículo de la Constitución Política Local, expresa que los terrenos de común repartimiento se destinan a las atenciones de los municipios, esos inmuebles en concepto del ejecutivo, pierden su estado comunal, cuando por

[36] "Ocurso del presidente municipal de Jilotepec, Esteban Huitrón, 19 de abril de 1920", AML, Tesorería, caja 107.

[37] Gerald McGowan, *El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México 1917*, 3 t., El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, 1992, p. 45.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

> virtud de operaciones de compra-venta pasando a sumarse a los elementos territoriales, del Estado (...)[38]

Llama la atención la expresión que utiliza el presidente municipal de Lerma al señalar 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. 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 dejaron de pagar el impuesto predial a las arcas estatales, entonces era necesario recurrir a ciertas estrategias como el adjudicarse los propios de los ayuntamientos.

Justo en este año, 1917, aparecen noticias que reflejan una decadencia de los ingresos municipales. Tal era la falta de recursos municipales que en las sesiones de cabildo efectuadas en Lerma el síndico proponía que al dueño de la hacienda Doña Rosa, que extraía una gran cantidad de pastos de la ciénega en canoas, pagara un peso por cada canoa.[39] La debilidad de los fondos municipales se presentó en el periodo 1910-1930 y tiene que ver con el dominio del territorio. En 1927 el presidente municipal de Teoloyucan, Porfirio López, señalaba que la ley de ingresos del Estado estableció: "Los terrenos de común repartimiento que a virtud de la operación de compra venta, hayan pasado o pasen a poder de terceras personas, formando una propiedad privada pagarán sus impuestos al Estado".[40]

Muy a pesar de que en la constitución estatal de 1917 se dejó 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 de dirigirse a la hacienda estatal.[41] El presidente municipal de Teoloyucan aseguró que esa ley lesionaba los ingresos de los municipios, pues "¿Cómo los municipios podrán

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

[39] "Sesión de cabildo efectuada por el presidente municipal Fernando Sánchez 12 de octubre de 1916", AML, Actas de Cabildo, v. 6, f. 44v.

[40] "Oficio del presidente municipal de Teoloyucan, Porfirio López, dirigido al presidente municipal de Lerma, 12 de enero de 1927", AML, Tesorería, v. 110.

[41] McGowan 1992, p. 159.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

sostenerse 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".[42]

Finalmente, en el artículo 27 de la constitución federal se estableció que la tierra y el agua eran propiedad de la nación y por lo tanto ésta debía ser la única autoridad con facultad de conceder el derecho a particulares. Con respecto a las aguas la Secretaría General de Gobierno comunicaba a las autoridades de Lerma que conforme al artículo 27 de la constitución federal los interesados que deseen explotar la caza de patos y demás esquilmos de los lagos del valle de México deberían de obtener el permiso de la Secretaría de Fomento. En el caso de los beneficiarios de la ciénega de Lerma ellos debían de solicitar su licencia por conducto del gobierno del estado para que el ayuntamiento continuara administrándola y percibiendo los impuestos sobre los productos de su explotación. Estos impuestos "han sido desde tiempo inmemorial uno de los principales elementos con que se ha venido sosteniendo el municipio"[43] Sin embargo, en febrero de 1919 otra comunicación de la sección de Tierras y Aguas de la Secretaría General de Gobierno aseguraba que podía el gobierno otorgar permisos para el aprovechamiento de pesca, caza de patos y explotación de la ciénega en zonas de propiedad de la nación, pero con la advertencia de que el ayuntamiento no percibiera los impuestos correspondientes.

Ante esta situación las autoridades locales respondieron que los pueblos contaban con la propiedad de una parte de la ciénega que explotaban sin que se les desconociera este derecho. Además, la ciénega de Lerma estaba comprendida dentro del fundo legal y por consecuente no era propiedad de la nación.[44] En 1925 el presidente municipal de Lerma aseguraba que la mejora a los fondos municipa-

[42] "Oficio del presidente municipal de Teoloyucan, Porfirio López, dirigido al presidente municipal de Lerma, 12 de enero de 1927", AML, Tesorería, v. 110.

[43] McGowan 1992, p. 189. "Sesión de cabildo, Calixto Ortega 14 de noviembre de 1918", AML, Actas de Cabildo, v. 7, f. 41.

[44] "Sesión de cabildo, presidente Epigmenio Ortega, 13 de mayo de 1919", AML, Actas de Cabildo, v. 7, f. 54.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

les sólo se lograría siempre y cuando regresaran a las arcas municipales las contribuciones por concepto de los arrendamientos que se realizaban de terrenos mancomunales porque "eran del municipio y no del Estado".

El malestar de las autoridades locales ante la creciente injerencia del poder estatal es evidente y sin duda perdieron poder en el manejo de los recursos productivos. Al parecer la reforma agraria sólo consolidó la tendencia previa de dejar al ayuntamiento fuera del control de los principales recursos productivos de los pueblos. 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.[45] 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.[46]

Sin duda hubo un cambio en cuanto a lo que percibía el ayuntamiento en sus ingresos. La reforma agraria marcó la pauta en desplazar

[45] "Sesión de cabildo, presidente Antonio Ortega, 26 de agosto de 1926", AML, Actas de Cabildo, v. 7, f. 30v y 32.

[46] "Sesión ordinaria de cabildo, presidente Abundio Guadarrama, 12 de junio de 1930", AMO, Actas de Cabildo, v. 6, f. 33v.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

al ayuntamiento sobre el control del territorio, pues en una circular, con fecha de 21 de marzo de 1917, la Comisión Nacional Agraria autorizaba a las comisiones locales agrarias a formular reglamentos provisionales en los que se aclarara que los ejidos dotados eran propiedad de los pueblos y no de los municipios. En ella se indicó 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".[47]

En suma, hay una decadencia de las finanzas locales a partir de la segunda década del siglo XX, motivada por la dotación de ejidos a los pueblos. Este cambio fue aceptado por el común del pueblo, en virtud de una desigualdad que se había generado al interior de los municipios aquí analizados con el programa de individualización de la propiedad propuesto por los liberales de la segunda década del siglo XIX. Al parecer la desigualdad social al interior de los pueblos permitió la aceptación del programa agrario. Esta historia muestra la formación de una nueva familia que rompe con la familia pueblerina decimonónica para dar paso a una nueva gran familia ejidal que respondió al proyecto agrario del gobierno federal de la época posrevolucionaria. No sobra decir que el nuevo proyecto agrario no acabaría con los males de desigualdad que habían afectado a los pueblos. Nuevos ajustes debían adoptar los vecinos de los pueblos y las autoridades locales ante los embates del Estado mexicano.

De 1857 a 1930 se observa un cambio en relación con las finanzas locales, un crecimiento constante de los arbitrios y un estancamiento de lo que percibía el ayuntamiento por concepto de propios. Sin embargo, dudo mucho que estas autoridades hayan dado una cuenta exacta y precisa de sus ingresos, en virtud de las medidas que se estaban aplicando y es ahí donde encuentro la fortaleza del municipio y su respuesta activa. Por ejemplo, no se menciona con precisión cuánto se estaba adquiriendo por concepto de la explotación de las lagunas, lo que implicaba transporte, caza de pato, pesca y corte de tule, así

[47] Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, México, Secretaría de la Reforma Agraria/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, p. 316 y 340.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

como en el caso de Ocoyoacac tampoco se manifestaba claramente en sus ingresos lo que se obtenía por la explotación de los bosques y por el arrendamiento del llano de "El Compromiso". Considero que éstas eran sólo algunas medidas que adoptaron las autoridades municipales ante la propuesta del Estado que trataba de dejarlos sin el control de su territorio, además de poner en riesgo su fortaleza económica.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html