



CAPÍTULO PRIMERO

DE LA ERECCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO A LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE 1917

El federalismo mexicano en el siglo XIX fue un acto fundador de la República, que constituyó el Estado, y que promovió la unidad nacional; en su inicio no fue un acuerdo de comunidades políticas llamadas entidades federativas, ya que fue a partir de 1824 cuando empezaron los estados a integrarse, después de que el Congreso Constituyente decidió adoptar el sistema federal de gobierno. Las características con las cuales nació el federalismo lo dejaron marcado en su futura trayectoria política. Cada estado de la República afrontó de manera específica la relación con la federación y organizó su política interna, de acuerdo con su posición geográfica, a la tendencia política de las autoridades que encabezaban los poderes estatales (centralistas o federalistas), a la aplicación de las disposiciones liberales que se habían dado con la Constitución de Cádiz de 1812, y a la cantidad y tipo de población con importancia vital del porcentaje de indígenas.

Al igual que en el país, el federalismo del Estado de México se transformó y se interrumpió por otras formas de gobierno, sin llegar a consolidarse. El accidentado federalismo decimonónico creó las bases para integrar políticamente a la entidad federativa del siglo XX, se dio un aprendizaje complejo de cultura política federal basado en el respeto entre los tres poderes estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y de éstos con el nivel federal y con el municipal. En este primer apartado presentamos en un primer momento la organización de los poderes estatales, para dejar un espacio particular al nivel municipal por su importancia en la es-

tructura política del Estado de México. Ambos apartados bajo la mira de las Constituciones políticas expedidas en la entidad federativa.

Entre 1824 y 1917 hubo seis periodos en los que formalmente se llevó a la práctica el sistema federal en el país en busca de un proyecto viable para construir la nación mexicana: la primera República federal (1824-1835), la segunda República federal (1846-1852), la Reforma (1855-1863), la República restaurada (1867-1876), el porfiriato (1877-1910) y el periodo revolucionario (1910-1917). Estos periodos estuvieron divididos por una década de gobierno centralista, por unos años de dictadura santaanista y por casi un lustro de imperio francés; aunque estos gobiernos representaron opciones diferentes al federalismo, aportaron a la estructura gubernativa del Estado de México elementos liberales significativos, que se irían incorporando al federalismo.

I. LOS PODERES GUBERNAMENTALES. ENTRE PUGNAS Y CAMBIOS

El arranque de la vida política del Estado de México dentro del federalismo, en 1824, se caracterizó por cuatro sucesos: a) la disminución de los privilegios sociales, económicos y políticos que tuvo la provincia de México durante la época colonial; b) la pérdida de población y de altas contribuciones, al ser designada la ciudad de México como Distrito Federal; c) la limitación progresiva de las numerosas células de poder que representaban los ayuntamientos, de acuerdo con la aplicación de la filosofía liberal iniciada con la Constitución española, y d) la tendencia política al centralismo interno del Congreso y del gobernador Melchor Múzquiz.¹

¹ Salinas Sandoval, María del Carmen, "Del Imperio al federalismo. Estado de México, 1823-1827", en Vázquez, Josefina (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 445-474; Vázquez, Josefina Zoraida, "De la difícil constitución de un Estado: México,

El Estado de México era uno de los más importantes estados dentro de los 19 estados que formaron la federación en 1824. Su extenso territorio (107,619 km²) conservaba los límites de la antigua intendencia de México: al norte San Luis Potosí, al sur el océano Pacífico, al este Veracruz, Puebla y Oaxaca, y al oeste Querétaro y Michoacán.

Era la entidad federativa más poblada del país, con 1.300,000 habitantes, que contaba con una mayoría indígena (77%). Disfrutaba de la tercera parte de la riqueza nacional, con sus haciendas productivas y una minería que había sido próspera, reduciéndose en forma drástica por la guerra de Independencia.² Al terminar la guerra, fue evidente la ruptura de la estructura política virreinal y de sus redes económicas. En la provincia de México se conjuntaron la inseguridad y el abandono de los caminos con la disminución en la producción agrícola y minera y la decadencia del comercio. Las carencias del erario y la obstrucción de los canales de recaudación entorpecieron el funcionamiento de la administración y la fiscalidad. Después de la experiencia del efímero imperio de Agustín de Iturbide, el estado arribó cautelosamente a la vía republicana federal por los cambios que sufriría a su situación privilegiada durante la Colonia. Durante la primera República federal (1824-1835) las autoridades del Estado de México se comprometieron con el pacto federal, en los primeros años, sin la total convicción de que era la mejor opción de gobierno, porque trataba de mantener su posición hegemónica como sede de los poderes civiles y eclesiásticos. Aunque en 1824 no pareció interesarse en la autonomía estatal, el curso de los acontecimientos llevaría al Estado de México a modificar esa actitud.

1821-1854", en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen. 1994, pp. 9-28.

² En 1824, el Estado de México comprendía lo que hoy son el Distrito Federal, los estados de Morelos, Guerrero e Hidalgo y el municipio de Calpulalpan en Tlaxcala. Macune, Charles, *El Estado de México y la Federación mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 7-13.

1. *Primeros ensayos de gobierno*

El establecimiento del federalismo en el Estado de México, más que una forma de gobierno, significó el aprendizaje de una nueva cultura política, que se nutrió de las expectativas regionales, de las experiencias gaditanas que dieron forma a instituciones liberales, e incluso de los enfrentamientos políticos por las competencias de poder entre federación y estado. Los obstáculos a vencer para alcanzar la unidad política fueron inmensos: problemas con la federación, pugnas entre las logias masónicas, escasez financiera, poder local de líderes insurgentes y atomización del poder municipal.

Los liberales de la época, tanto federalistas como centralistas, no formaban todavía verdaderos partidos. Los grupos políticos pronto se ligaron a las logias masónicas, ya fuera del viejo rito escocés introducido por los militares peninsulares o del nuevo rito yorquino reconocido por sus pares norteamericanas. Entre los escoceses predominó una tendencia centralista, por sus convicciones gaditanas, mientras que los yorquinos eran federalistas radicales. Tanto las logias escocesas como yorquinas actuaron como procuradores de puestos públicos, garantes de la tranquilidad pública y de promotores de candidaturas políticas, lo que desencadenó la paralización de la administración, fuertes enfrentamientos entre grupos de poder (tanto civiles como militares) y ruptura del incipiente orden legal.

Como en otros estados, en el de México, entre 1824 y 1826, los escoceses mantuvieron el predominio (estaban representados por el gobernador Melchor Múzquiz y la mayoría legislativa). El Congreso Constituyente del Estado de México, formado en su mayoría por centralistas, esbozó su breve plan para la organización provisional del estado, en marzo de 1824.³ Varios de sus diputados eran del grupo de José María Fagoaga y como ex miembros de la Diputación Provincial de México (José María Luis Mora, Antonio Velasco de la Torre, Benito José Guerra, José Francisco Gue-

³ Macune, *op. cit.*, p. 195, apéndice E.

rra y Pedro Martínez de Castro) contaban con esa experiencia. El Congreso reconoció como forma de gobierno la “republicana representativa popular”, dividido en tres poderes. El Legislativo era el poder preponderante, residente en un Congreso, que nombraba al Ejecutivo (gobernador y Consejo) y al Judicial. Este último empezó a funcionar con los mismos tribunales autorizados por las Cortes, pues los ministros del Supremo Tribunal de Justicia nombrados en septiembre desempeñaron su labor hasta marzo de 1825.⁴ El Congreso confirmó los ayuntamientos y demás corporaciones civiles y eclesiásticas existentes.⁵

Al hacerse la elección del gobernador interino el 2 de marzo de 1824, aquélla recayó en el coronel Melchor Múzquiz, quien pasó de jefe político superior de la provincia a gobernador del Estado de México, como producto de los lazos existentes entre la experiencia colonial y el nuevo sistema. Dos días después, los legisladores eligieron al brigadier Manuel Gómez Pedraza como gobernador permanente, pero como había sido comisionado para la gubernatura del estado de Puebla, declinó el nombramiento. Múzquiz, elegido teniente gobernador, volvió a la cabecera del Ejecutivo, y fue ratificado en el puesto en septiembre de 1824, y ocupó el cargo hasta el 7 de marzo de 1827, en que presentó su renuncia. Múzquiz se esforzó en ordenar el nuevo gobierno basado en una autonomía interna, enfrentado a un panorama difícil: construir los cimientos del gobierno estatal, sin datos estadísticos ni recursos económicos, con una división irregular del territorio, una población diseminada y con los alcaldes municipales, en su mayoría desconocedores de sus atribuciones.

⁴ Gaxiola, Francisco Xavier, *Gobernantes del Estado de México. Múzquiz-Zavala-Olaguibel*, edición facsimilar de la de 1899 preparada por Mario Colín, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1975, p. IX.

⁵ “Sobre la organización provisional del gobierno interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre, 2 de marzo de 1824”, *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos Constituyente y Constitucional y por el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, 1848-1911, vol. I, pp. 5 y 6.

La tarea prioritaria del Congreso estatal fue la redacción de la ley fundamental provisional para el gobierno interior. El 15 de marzo de 1824, el Comité Constitucional sometió a consideración del pleno la Ley Orgánica Provisional del Estado de México, que completaba el plan de gobierno presentado unos días antes, con una influencia sensible del liberalismo gaditano. Los legisladores, encabezados por José María Luis Mora, trabajaron en sus modificaciones hasta el 6 de agosto, en que fue aprobada.⁶

Una vez definidas las atribuciones del gobernador y las facultades del Congreso, se puso en vigor la legislación judicial española, creándose el Tribunal Superior y los tribunales de letras, para dirimir las competencias de jurisdicción, conocer de los procesos contra los funcionarios públicos y del recurso extraordinario de nulidad. Se especificó la división político-territorial del estado en ocho distritos (gobernados por prefectos), subdivididos en partidos (con subprefectos) y éstos en municipalidades (con ayuntamientos). Se estableció la tesorería general y la contaduría de glosa. Estaba pues organizada la administración pública.⁷

La Ley Orgánica que buscaba responder a las necesidades administrativas del estado funcionó como ley fundamental hasta el 14 de febrero de 1827, fecha en que se promulgó la Constitución del Estado de México, una de las últimas de la federación. Antes de esta promulgación, los diputados consideraron imprescindible legislar sobre otros asuntos para el buen funcionamiento del estado: Decreto para la Organización de Ayuntamientos del Estado, Decreto sobre Organización de los Partidos del Estado, Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia, Decreto sobre Esta-

⁶ La comisión redactora del proyecto de la Ley Provisional para el Gobierno Interior estuvo integrada por José María Luis Mora, Alonso Fernández, José María Jáuregui, José Ignacio Nájera, Pedro Martínez de Castro y Mariano Casella. Baranda, Marta y Lía García (comps.), *Estado de México. Textos de su historia*, México, Instituto José María Luis Mora, Gobierno del Estado de México, 1987, vol. I, p. 122.

⁷ “Sobre el juramento y publicación de la Ley Orgánica Provisional, 6 de agosto de 1824”. *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. I, pp. 19-30; Gaxiola, *op. cit.*, p. VIII.

blecimiento de la Casa de Moneda, Decreto sobre Arreglo de la Secretaría del Congreso, Decreto sobre Arreglo de la Hacienda, Decretos sobre Elecciones [de diputados al Congreso general y al estatal], Decreto Mandando se Trasladen a la Ciudad de Texcoco los Supremos Poderes del Estado, Decreto sobre Alcaldes Conciliadores y Decreto sobre Minería.⁸ Esta legislación proporcionó bases imprescindibles en la Constitución estatal: su división político-territorial, la organización municipal, el proceso electoral, el sistema hacendario y el funcionamiento interno de los poderes Judicial y Legislativo.

El 9 de diciembre de 1825, los diputados José María Luis Mora, Joaquín Villa y José María Jáuregui asumieron la Comisión de Constitución que redactó el proyecto, presentado el 11 de abril y puesto a discusión el 5 de junio de 1826. Mora manifestó que era un proyecto incompleto, ante el obstáculo que provocaron las manipulaciones de las logias masónicas yorquinas para elegir diputados y senadores al Congreso federal, que impidieron a la comisión, incorporar las reflexiones de los otros poderes.⁹ Algunas disposiciones del proyecto se retiraron, entre ellas los “derechos imprescindibles del hombre”: libertad, igualdad, seguridad y propiedad privada, que no aparecieron en la Constitución federal, así como la prohibición de establecer nuevas órdenes religiosas.¹⁰

La Constitución se dividió en siete títulos. El primero reunió las disposiciones que precisaban el gobierno del estado; se definió como parte integrante de la federación mexicana, “libre, independiente y soberano” en su administración y gobierno interno,

⁸ *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. I, pp. 30-130.

⁹ “Sesión de 5 de junio de 1826”, *Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de México, revisadas por el mismo Congreso e impresas de su orden*, s.l., Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1826, p. 423.

¹⁰ “Constitución Política del Estado Libre de México, 14 de febrero de 1827”, *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. I, pp. 105-138, Biblioteca del Congreso del Estado de México (BCEM), t. 22, exp. 18, año 1825, “Llegado el caso de que se forme la Constitución del Estado, 9 de diciembre de 1825”.

pero sujeto a los poderes federales. Como gobierno republicano, representativo y popular, estaría dividido para su ejercicio en tres poderes electos por los ciudadanos o sus representantes. Dispuso normas generales que no se consideraron en la Constitución federal, como la condena de la esclavitud, la valoración del trabajo honesto, la supresión de los títulos nobiliarios y empleos o privilegios hereditarios. El estado asumió la propiedad de muebles e inmuebles vacantes en su territorio y de bienes intestados sin herederos. No reconoció autoridades nombradas por poderes externos al estado y, lo más notable (aunque procedente desde los borbones): suprimió en “lo sucesivo las adquisiciones de bienes raíces por manos muertas”.¹¹ Esta cláusula, tan preciada por Mora, fue justificada como una de las causas más importantes de la pobreza y un obstáculo para la prosperidad, al concentrar bienes urbanos y rurales en manos de regulares y clero secular. El mismo título especificó los requisitos para que los vecinos se convirtieran en ciudadanos: los naturales o naturalizados que gozaban de la categoría de vecino, sin haber sido procesados criminales ni deudores a los caudales públicos o vagos, sirvientes domésticos, analfabetos, menores y eclesiásticos.

El segundo título se dedicó al Poder Legislativo, investido en una sola cámara, integrada por 21 diputados por lo menos, elegidos indirectamente en tercer grado. Ésta se repondría de manera parcial cada dos años, uno por cada 50,000 habitantes. El tercer título, correspondiente al Poder Ejecutivo, se dividió en dos partes: la primera correspondía al “Gobierno del Estado”, confiado a un gobernador y un consejo (teniente gobernador y cuatro consejeros), elegidos por el Congreso; funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes estatales y federales, cuidar de la tranquilidad y orden públicos y velar por el buen funcionamiento de la milicia local. La segunda parte del título se dedicó al “Gobierno político y

¹¹ “Sesión del 6 de junio de 1826”, *Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de México*, cit., p. 435; Colín, Mario, *Guía de documentos impresos del Estado de México (1824-1835)*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1976, t. I, pp. 70-137.

la administración de los pueblos”, encargado a prefectos, subprefectos y ayuntamientos.

El título cuarto legisló sobre el Poder Judicial, encargado a un Tribunal Superior de Justicia (seis magistrados y un fiscal), elegido por el Congreso, y a jueces letrados y conciliadores. El título quinto reglamentó la hacienda pública. Las contribuciones dictaminadas por el Congreso se concentrarían en la Tesorería General, una contaduría general iba a glosar las cuentas de los caudales públicos y el Congreso decidiría el presupuesto anual de gobierno. El sexto título se refirió a la instrucción pública, concentrada en el Instituto Literario y por lo menos en una escuela de primeras letras en cada municipalidad. Estableció también este título, la obligatoriedad de observar la Constitución, ya que no podría ser modificada antes de 1830.¹² La Constitución del estado no precisó en quién residía la soberanía, pero los diputados asumieron que residía en el “pueblo”, tal como lo dictaba la Constitución federal.¹³

Mora precisó que “el estado en lo interior de su gobierno es central”, aunque los distritos, partidos y ayuntamientos no eran soberanos, sólo los poderes estatales. Como el estado era miembro integrante de la federación, su soberanía estaba subordinada en ciertos puntos a la Constitución federal;¹⁴ por eso, el Congreso local declaraba la pertenencia del estado a la federación y definía estrictamente su labor legislativa, sin que fuera incompatible que al interior centralizara el poder.

Los diputados se propusieron dar forma legal a una sociedad dispersa, mantener la integridad de su territorio, sistematizar la administración pública y la hacienda pública, reglamentar la justicia y organizar las municipalidades. Hicieron hincapié en re-

¹² “Constitución Política del estado Libre de México”, *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos*, cit., vol. I, pp. 105-130, 14 de febrero de 1827.

¹³ “Discurso sobre la independencia del imperio mexicano”, en Mora, José María Luis, *Obras sueltas de...*, México, Porrúa, 1963, p. 465.

¹⁴ *Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de México*, cit., pp. 498 y 499, sesión del 19 de junio de 1826.

partir el poder político entre los tres poderes, señalando forma de elección, atribuciones y restricciones; pero de acuerdo con la tendencia general, el Poder Legislativo asumió el predominio.

Como lo expresaría Mora, la ciudadanía y la vecindad iban a ser un fundamento constitucional; el derecho de elegir y ser elegido no podía ser otorgado a personas por su ignorancia y pobreza, pues no conocían ni podían apreciar su importancia.¹⁵ La ciudadanía, el derecho para intervenir en la vida pública, debía restringirse a propietarios, ya que sólo los individuos con bienes o profesión ofrecían garantías a la sociedad. Dentro de esta tónica, los vecinos eran la base productiva y económica que garantizaba una nueva sociedad liberal y progresista. De acuerdo con la Constitución, vecino era el que el tenía un año de residencia en el estado con “algún arte, industria o profesión” o el dueño de alguna propiedad raíz en el estado, con un valor mínimo de seis mil pesos.

Con la Constitución, el Estado de México adquirió la forma legal que le permitía relacionarse con los estados que integraban la federación. Puso los cimientos para construir y organizar la entidad federativa; su relación con la federación se restringió a lo estipulado en la Constitución federal. La posibilidad de establecer acuerdos o alianzas con otros estados estuvo limitada por la aprobación del Congreso federal. Los diputados eran federalistas cuando se trataba de defender los derechos de autodeterminación de su entidad en asuntos internos, ya que les permitían la centralización de sus instituciones. El diputado Joaquín Villa expuso que la independencia y soberanía de los estados consistía en proceder en su administración interior, sin reconocer otro poder superior.¹⁶

Las relaciones conflictivas entre el Estado de México y el gobierno federal se fueron intensificando en la defensa de asuntos fiscales, la elección de diputados de 1826, los ingresos eclesiásti-

¹⁵ Mora, *op. cit.*, “Discurso sobre la libertad civil del ciudadano”, pp. 505-510,

¹⁶ “Sesión extraordinaria del 7 de diciembre de 1826”, *Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de México, cit.*, p. 213.

cos y la creación del Distrito Federal en la ciudad de México, que había sido la primera capital del estado. En abril de 1826 se llevó a cabo la separación territorial, política y económica del Distrito Federal, proceso iniciado en octubre de 1824, lo que redujo notablemente las finanzas estatales, su población y su representación en los Congresos local y general, pero fortaleció su posición autónoma ante la federación.

El establecimiento del federalismo posibilitó a las autoridades locales, seguir con la cultura política heredada de la diputación provincial, al participar en la organización interna de la una entidad federativa y en las negociaciones con la federación. Los diputados precisaron los principios de su política interna: difundir facultades y limitaciones de los tres poderes estatales, reorganizar la hacienda pública, reestructurar la división político-territorial, considerar a los ayuntamientos como parte del Poder Ejecutivo, mantener el proceso electoral indirecto para diputados en segundo grado y en primer grado para ayuntamientos, restringir la participación ciudadana y fomentar la milicia cívica.

La tradición liberal que se forjó en la entidad durante la primera República federal fue legalista y formal, fundando en ella el cambio social y la unidad de la estructura política interna. Los diputados tuvieron que luchar contra la diversidad de intereses regionales buscando como alternativa viable el centralismo interno. La Constitución estatal trató de romper con el pasado colonial y fue desarrollando un conjunto de valores liberales que reconocían su existencia política con derechos judiciales autónomos. Sin embargo, la integración estatal no fue una lógica conclusión de este primer federalismo, ya que se llevó varias décadas más para concretarse, en las cuales la fragmentación política y territorial al interior del estado, y por tanto del pacto federal, fue evidente.

En el primer periodo de descomposición del federalismo (1829-1834), el país pasó de un gobierno que aspiraba al populismo con Vicente Guerrero, a un gobierno con clara tendencia al centralismo con Anastasio Bustamante, frente a un federalismo radical con Valentín Gómez Farías. En estos cambios participó

activamente el Estado de México, hasta desembocar en una notable pérdida de confianza pública en el sistema federal, tanto para manejar los asuntos estatales como los federales.

La tendencia liberal moderada que mantuvieron las autoridades del Estado de México entre 1824-1826, con un centralismo en la política interior, cambió a partir del triunfo electoral de los yorkinos en el Congreso local, dado en octubre de 1826. Este triunfo fue calificado como fraudulento por los escoceses situados en los poderes estatales, pero fue reconocido por las autoridades federales, lo que provocó la renuncia del gobernador Melchor Múzquiz, en marzo de 1827. A partir de entonces hasta abril de 1829, Lorenzo de Zavala, importante líder yorkino, asumió el gobierno estatal e inició decisivos cambios políticos y económicos, propios de un liberalismo radical. Una de sus primeras decisiones fue trasladar la capital del estado, de Texcoco (donde se estableció después de perder la ciudad de México como su primera capital) al pueblo de San Agustín de las Cuevas, al cual le concedió el título de ciudad de Tlalpan. La capital del estado permaneció aquí de 1827 a 1830. El gobierno de Zavala se caracterizó por las medidas radicales que tomó, junto con el Congreso, para impulsar el desarrollo económico de la entidad, que no se concretó. En el ramo de educación, Zavala fundó y autorizó la organización provisional del Instituto Literario, antecedente de la Universidad Autónoma del Estado de México.¹⁷

Los principales acontecimientos que alteraron el orden constitucional en el Estado de México durante el tiempo de Zavala fueron tres: la expulsión de los españoles fomentada por el grupo de los yorkinos (decreto estatal en octubre de 1827 antes que el

¹⁷ “Memoria en que el gobierno del Estado Libre de México da cuenta de todos los ramos que han sido a su cargo en el año de 1827”, Biblioteca del Congreso del Estado de México (BCEM), Primera Legislatura, 1828, tomo 47, exp. 325; *Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta al Primer Congreso Constitucional de todos los ramos que han sido a su cargo desde el 16 de octubre de 1826 hasta el 15 de igual mes en 1827. Presentada el día 13 de marzo de 1828*, Tlalpan, Imprenta del Gobierno a cargo de Juan Matute y González, 1828, *passim*.

decreto federal), la conspiración de los oficiales Manuel Montañó y Nicolás Bravo contra el sistema federal y la elección fraudulenta para presidente de la República, que bajo el clima de desorden político y social se eligió a Vicente Guerrero como presidente de la República, quien estuvo en funciones de abril a diciembre de 1829, y se refugió en el sur del estado, donde conservaba una importante influencia en los pueblos, que defendieron a su líder con su sistema de guerrilla. No fue posible que la sucesión presidencial se llevara a cabo dentro de la legalidad, ya que los principios liberales y republicanos quedaron trancos para dejar paso al derecho del más fuerte. Desde diciembre de 1829, algunos estados temían por los fundamentos del sistema federal y por la unidad nacional; principalmente a partir del fusilamiento de Guerrero en febrero de 1831 se agudizó la crisis.

Melchor Múzquiz nuevamente tomó posesión del gobierno estatal, como liberal moderado (de abril de 1830 a agosto de 1832), bajo la presidencia de la República de Anastasio Bustamante. Múzquiz reivindicaba el republicanismo y la forma de gobierno federal, pero con una tendencia al centralismo. Explicó que el territorio del estado había sido utilizado como teatro de conmociones funestas por las pretensiones de los “partidos” que disputaban el poder. Los principales problemas eran desorden en el gobierno, la escasez de recursos, la falta de tranquilidad interior, paralización de giros comerciales y “vicios en los ciudadanos”. La inestabilidad política del país, propiciada ahora por medidas represivas del propio Bustamante, malogró los frutos del Banco de Avío y del mejoramiento hacendario, que se habían creado.

Como resultado de las sublevaciones de los liberales federalistas de todo el país contra el gobierno centralista de Bustamante, resultaron electos Santa Anna para presidente de la República y Valentín Gómez Farías para vicepresidente, quedando éste en el Ejecutivo. El país se vistió con gobernadores reformistas radicales, entre abril de 1833 y el mismo mes de 1834, cuyas medidas momentáneas dejaron una huella indeleble en el proceso liberal del país, resurgiendo en las Leyes de Reforma. En el Estado de

México, el gobernador Lorenzo de Zavala cumplió ese papel (octubre de 1832 a noviembre de 1833). Zavala gobernó en medio de tensiones ocasionadas por una terrible epidemia del cólera, que provocó gran mortandad, así como por el acoso de jefes militares opositores a las reformas radicales. Entre éstas destacaron: la instrucción pública laica, la confiscación de algunos bienes eclesiásticos y la supresión de la coacción civil para pagar el diezmo. Al salir Zavala del Ejecutivo como resultado de los levantamientos contra las reformas liberales, llegó al gobierno Félix María Aburto, quien continuó con una línea política semejante. Al poco tiempo tomó el Ejecutivo Manuel Díez de Bonilla, propulsor de medidas que echaron por tierra las de Zavala, por considerarlas anticonstitucionales. Moderados y conservadores triunfaban en el ámbito nacional. En octubre de 1835 inició la preparación de una república centralista. El primer intento federalista había fracasado, y quedó interrumpido por once años (1835-1846).

2. *El centralismo toma el poder*

El Estado de México dejó de ser entidad federativa para convertirse en Departamento de México, con lo cual terminó su soberanía y con su derecho de nombrar gobernador, Congreso estatal y Tribunal Superior, ya que éstos eran nombrados desde el centro. La ciudad de México, inútilmente reclamada en el federalismo, era restituida ahora como capital del departamento, que por otra parte se agrandaba con lo que había sido el estado de Tlaxcala.

Durante la República centralista (1836-1846) se establecieron juntas legislativas, luego asambleas departamentales, que en algunos aspectos funcionaron como las cámaras de diputados. El Departamento de México tuvo organismos de esa naturaleza, que produjeron ordenamientos legales de interés local, pero en los principales asuntos estuvo regido por las dos leyes fundamentales nacionales: Leyes Constitucionales de la República Mexicana y las Bases Orgánicas de la República Mexicana. Se pretendió diluir las instancias de poder intermedias (gobiernos estatales) y loca-

les (municipios) en beneficio del poder nacional; sin embargo, siguieron funcionando, aunque tuvieron restricciones en las elecciones y en la representación ciudadana. Para ser ciudadano era necesario tener una renta anual de cien pesos de capital fijo o mobiliario o de trabajo honesto, y en 1843 aumentó a doscientos pesos, condición que contrastaba con las disposiciones federalistas, que requerían de la calidad de ser “vecino” (un año de residencia o dueño de una propiedad con valor mínimo de seis mil pesos) mayor de dieciocho años que no fuera deudor ni ebrio ni vago.

Las Siete Leyes Constitucionales sancionaban: “el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo y popular”.¹⁸ No se especificaba el carácter centralista del gobierno, pero éste se manifestaba en la manera como estaban estructurados los poderes y en la relación con los departamentos, lo que provocó nuevos conflictos entre los grupos políticos. Esta Constitución reconocía que gobernarían en los departamentos los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero elevaba a rango constitucional la dependencia marcada en las Bases Constitucionales de 1835. Se dictaba: “el gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general”.¹⁹ El reconocimiento de la división de poderes departamentales no se especificó en la segunda Constitución; pero en la documentación interior del Departamento de México sí se señalaba.

Entre 1836 y 1843, el presidente de la República debía nombrar a los gobernadores para el gobierno interior de los departamentos, cada ocho años, a propuesta de las juntas departamentales, que daban una lista de tres individuos. Con los cambios establecidos en 1843, la asamblea departamental debía aumentar el número de candidatos a cinco individuos, para que el presidente nombrara al gobernador, que duraría en su puesto cinco años.

Las elecciones de gobernadores en el Departamento de México se tuvieron que realizar más constantemente que las señaladas

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, “Decreto del 23 de octubre de 1835”, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, Porrúa, 1998, p. 203.

¹⁹ Tena Ramírez, “Leyes constitucionales”, *cit.*, p. 239.

por la ley. En la mayoría de las ocasiones se cumplió con el procedimiento legal, donde el presidente de la República los elegía teniendo como base la lista que proponía la junta o la asamblea departamental. Se respetaba la opinión de los elegidos para aceptar o no el cargo, y se estudiaba la conducta política de los candidatos. Uno de los casos en que no se siguió la norma legal de elección fue al tomar la presidencia el general Gómez Pedraza, quien hizo caso omiso de la terna ofrecida por la asamblea, y nombró como gobernador al general Nicolás Bravo, en marzo de 1846, al dejar este general el puesto, un mes después, en manos de Luis Gonzaga Chavarri, vocal de la asamblea. No se siguió el orden legal, pero de cualquier manera quien decidió el nombramiento fue el presidente.²⁰

Entre julio de 1835 y agosto de 1846 hubo diecinueve gobernadores en el Departamento de México; el número de ellos muestra la inestabilidad política en el departamento, como reflejo inmediato de lo que sucedía en los poderes generales.

Por primera vez en el país se establecieron constitucionalmente y de manera explícita los derechos de los mexicanos: propiedad, libertad de pensamiento y defensa a través de medios legales. Incluir estos derechos fue un logro de la expresión liberal de los legisladores, que se propusieron los medios más adecuados para fomentar la seguridad del individuo en su persona y sus pertenencias. Marcaban su distancia con las ideas coloniales, para entrar en el fomento de la sociedad constituida por individuos, con derechos y obligaciones de índole privada. Eran derechos que tenían todos los habitantes, a diferencia de los que fueron señalados solamente para los ciudadanos, que tenía un sector reducido de

²⁰ BCEM, Asamblea Departamental, 1841, t. 109, exp. 161, "Sobre haber formado nueva terna que el Excmo. Sr. Presidente pueda nombrar Gobernador para este Departamento", 1844, t. 135, exp. 310, "Sobre elección de Gobernador de este Departamento"; Vázquez, Josefina, "Continuidades en el debate federalismo centralismo", en Falcón, Romana y Buve, Raymond (coord.), *Don Porfirio Presidente... nunca omnipotente, hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1999, pp. 313-334.

la sociedad, por los requisitos económicos y morales que debían cumplir.

El centralismo buscó la eficacia en la administración, la unión entre funcionarios y el deterioro de la autoridad local. El sistema de gobierno central se desarrolló en una época de convulsiones políticas y económicas, con pugnas entre los grupos centralistas y federalistas. No pudo fortalecer el cambio político ni mantener la legitimidad como proyecto decisivo para formar la nación mexicana. Tuvo puntos de encuentro con el federalismo al considerar a la Constitución como la panacea y el eje rector del cambio social y político y del éxito del sistema político. Los principios liberales unieron la primera República federal con el centralismo, y éste con el retorno del federalismo.

3. Entre el federalismo y el centralismo

En agosto de 1846 se restableció el federalismo y con ello la vigencia de la Constitución estatal de 1827, cuando la guerra con el ejército estadounidense había iniciado. En septiembre, el gobernador Francisco Modesto de Olaguíbel reinstaló en Toluca los poderes del estado, bajo el sello del federalismo radical, por lo cual entró en dificultades con el gobierno federal y con un sector de la propia legislatura. Se le llegó a inculpar de no colaborar oportunamente en la guerra nacional, colaboración que sí hizo, pero siempre reservando recursos para la defensa del territorio estatal. Cuando el invasor se acercó al Estado de México, Olaguíbel trató de detenerlo inútilmente motivando a autoridades locales y a habitantes a cooperar en la defensa. Los estadounidenses penetraron al estado en agosto de 1847, estableciéndose en algunos lugares, como Toluca, durante seis meses, hasta el Tratado de Guadalupe Hidalgo, donde se demostró la carencia de una nación mexicana.

Olaguíbel reabrió el Instituto Literario, entre sus obras positivas, en junio de 1847. Entre los maestros se contaban Ignacio Ramírez y Felipe B. Berriozábal, y entre los alumnos destacaría

Ignacio Altamirano. A partir de esta media se fue fortaleciendo la más importante institución educativa de la entidad.

Uno de los opositores de Olaguíbel fue otro liberal: Mariano Ariscorreta, quien ocupó la gubernatura de 1848 a 1849. El gobierno de Ariscorreta hubo de afrontar dos principales problemas: uno fue la segregación de los distritos de Chilapa, Taxco y Acapulco, para formar, con el poblano de Tlapa y el municipio michoacano de Coyuca, un nuevo estado, que recibiría el nombre de Guerrero; y el otro problema consistió en el ambiente conflictivo que se vivía en las fincas rústicas. Los peones indígenas solían recibir bajísimos salarios, y su pago ni siquiera era en efectivo, sino en vales; por otra parte, se iban viendo privados de sus tierras comunales. Para 1850, cuando gobernaba Mariano Riva Palacio, los hacendados llegaron a contar con policía rural, y en materia de impuestos el aguardiente seguía aportando uno de los mayores ingresos.

A Riva Palacio le sucedió en la gubernatura Luis Madrid, a quien correspondió ejecutar una nueva división territorial del estado. La población total de estos distritos alcanzaba la cifra de 978,106 habitantes. La situación del país se iba tornando más grave: los indios asolaban el norte, aventureros y asaltantes merodeaban continuamente, los pronunciamientos se multiplicaban por doquier y la prensa hacía polvo al gobierno del presidente en turno, que era Mariano Arista. En tales circunstancias, brotó en Guadalajara un nuevo plan, llamado "Del Hospicio", que pedía el regreso de Santa Anna, y al cual estaban adhiriéndose conservadores y liberales. Santa Anna tomó posesión en abril de 1853. Pronto decretó el receso de las legislaturas, y luego se restauró la nomenclatura centralista de departamentos. Con ello se interrumpía nuevamente la trayectoria del federalismo. Esta vez el Departamento de México conservó como capital a Toluca. Santa Anna gobernaría dictatorialmente, y en tal forma fue designando a los gobernadores: Manuel Torres Cataño, Mariano Salas y Antonio Ayesterán.

La insurrección popular que desató el Plan de Ayutla, en marzo de 1854, triunfó, y Plutarco González ocupaba la gubernatura del

estado, quien secundado por el legislador Manuel Alas mostraron la necesidad de un nuevo orden constitucional en el estado, porque presentaron numerosas modificaciones a la Constitución vigente, en aspectos electorales, en los requisitos para ser ciudadano, en el territorio del estado, la sustitución del gobernador en caso de renuncia. El general González, siguiendo los postulados del Plan de Ayutla, decretó el Estatuto Orgánico Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México, en septiembre de 1855. El Estatuto fungió como un nuevo orden jurídico nacido de la Revolución de Ayutla, mientras se continuaba con la lucha contra los seguidores de Santa Anna. En el Estatuto se enumeran por primera vez en el estado las garantías individuales tanto para evitar arbitrariedades para no ser detenido sino por una orden de la autoridad judicial, y el derecho de ser juzgado por jueces establecidos, como para preconizar la libertad de trabajo, seguridad y propiedad. Sobre esta última establecía:

A ningún habitante del estado, o corporación civil o eclesiástica, se podrá privar ni impedir el legal uso o aprovechamiento de sus bienes, derechos y acciones, sino por causa de utilidad pública y previa la competencia indemnización que sin ulterior recurso y con pleno conocimiento de causa, decreta el Tribunal Supremo en acuerdo pleno y público.²¹

Por las condiciones extraordinarias en que surgió este orden jurídico se establece que el gobernador sería un magistrado civil, y se convocaría a elecciones para integrar un congreso constituyente, el cual quedó integrado por 22 diputados.

La segunda Constitución federal se sancionó en febrero de 1857, quedando con vigencia hasta la Revolución, pero interrumpida por la Guerra de Reforma y por el imperio francés de Maximiliano de Habsburgo. En la Constitución quedaban plasmados, ideales del

²¹ *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917*, edición preparada por Mario Colín, Conmemoración del sesquicentenario de la erección del Estado de México, 1824-1874, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974, p. 54.

liberalismo y del federalismo moderado. Esta carta consagró las garantías individuales y reivindicó la soberanía del poder laico.

En los poderes estatales se recibió con agrado el nuevo documento federal. De acuerdo con él, se eligió como gobernador a Mariano Riva Palacio. El código fundamental exigía una nueva Constitución local, por lo que en noviembre de 1857 se redactó un Proyecto Constitucional, que no fue llevado a la práctica por la Guerra de Tres Años. El proyecto precisaba los derechos del hombre, retiraba el requisito de tener propiedades raíces en el territorio para ser vecino, no establecía la libertad religiosa y concedía las mismas atribuciones al gobernador, argumentando en la exposición de motivos que era necesario que el Legislativo tuviera una intervención directa en el Ejecutivo, para que existiera “armonía” en el desarrollo de la vida política del estado.

Por los intereses afectados con la Constitución federal de 1857, los partidos Liberal y Conservador ahondaron sus diferencias en una profunda guerra civil: la Guerra de Reforma se inició con el Plan de Tacubaya en 1857. Su objetivo principal era la abolición de la Constitución liberal. Al siguiente mes, el Plan de La Ciudadela reafirmaba ese propósito. Desde entonces hasta mediados de 1860 el territorio del actual Estado de México estuvo bajo el control de los conservadores. De tal manera irían fungiendo varios gobernadores conservadores.

En enero de 1861, Benito Juárez entró victorioso a la capital de la República para restablecer el orden constitucional de 1857. En julio de ese año se presentó en el estado un nuevo proyecto de Constitución, que con muy pocas modificaciones fue aprobado en octubre de 1861. Se expidió la segunda Constitución del Estado de México, en la cual la organización de los poderes y de las funciones del estado se mantuvo incólume, y se conservó la división de poderes. La Legislatura del estado buscó equilibrar mejor los poderes públicos, prescribió la mayoría absoluta en la discusión y votación de leyes, redujo los periodos de sesiones del Legislativo, amplió las facultades municipales y exigió la residencia en el estado para ser diputado, sin requerirlo en cambio para

la gubernatura. Una innovación importante estableció que el gobernador sería elegido en forma indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto; ya no sería la Legislatura la que lo elegiría; duraría en sus funciones cuatro años, y no podría ser reelegido inmediatamente. Los diputados conservaron la facultad de elegir a los ministros y fiscales previas listas de candidatos, que formaría el gobernador de acuerdo con el Consejo. Se respetó la idea de tres secretarios de despacho que exponía el Proyecto de 1857.

En su capítulo sobre las garantías individuales reconoció las garantías de la Constitución de 1857, pero con presión reprobó la esclavitud, los privilegios de los títulos de nobleza, los servicios personas obligados y gratuitos, la imposición de penas sin previa audiencia, gozar de fueros otorgados por algún servicio público, privar el derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros y por las sentencias que ofrecieran, la ocupación de la propiedad de las personas sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública. Tuvo una importancia política la educación pública al aprobar una escuela de artes, oficios y agricultura, y por lo menos una escuela de primeras letras en cada municipalidad. En la exposición de motivos se estableció:

En vano se procurará en nuestro país la consolidación del sistema federativo, mientras no se tenga generalizada la instrucción de las masas. Sólo la ilustración del espíritu y la formación del corazón desde los primeros días de la infancia serán capaces de formar ciudadanos virtuosos, capaces de apreciar un sistema de abnegación y patriotismo.²²

Otro asunto relevante fue precisar en “Las prevenciones generales” la prohibición de adquisiciones por manos muertas; aplicación de penas propias de autoridad judicial, independencia entre los negocios de la Iglesia y del Estado, la protección del ejercicio del culto católico y de los demás cultos que se establecieran en el estado. Esta Constitución tuvo muy corta existencia, ya que en

²² “Exposición de motivos a la Constitución de 1861”, *Constituciones del Estado de México, cit.*, pp. 83-99.

marzo de 1862 el presidente Juárez se vio obligado a decretar una conscripción militar ante la inminente intervención extranjera.

Al prevalecer la causa liberal en los campos de batalla, las reformas pudieron llevarse a cabo hasta que la paz pública empezó a sembrarse; así fue el caso de la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, que consistía en transferir la propiedad de las corporaciones civiles y eclesiásticas a particulares, de preferencia a los mismos que la usufructuaban. La Ley Lerdo había sido dada desde 1856, pero no surtió efectos considerables sino hasta 1861, incrementados fuertemente por otra ley, la de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, dictada por Juárez en 1859. En efecto, a lo largo de 1861 se vendieron en Toluca bienes de la Iglesia por 369,500.34 pesos. La enajenación continuaría, incluso durante los días de la Intervención y del Imperio, pero en menor proporción.

4. *Del imperio francés a la República*

En 1862, las tropas francesas e inglesas, sumándose a las españolas, vinieron al país a exigir el pago de deudas al gobierno del presidente Juárez, asunto que se fue arreglando con los dos últimos, pero al pretender Francia instalar una monarquía por invitación de conservadores mexicanos, la República tuvo que ir declinando. La guerra civil de Reforma, todavía inconclusa, se transformó en guerra nacional contra la intervención francesa. Francisco Ortiz de Zárate se hallaba al frente del Ejecutivo estatal, quien tuvo que ejecutar una orden del presidente Juárez para crear tres distritos militares-políticos: uno al occidente con capital en Toluca, otro al norte con capital en Actopan, y el tercero al sur con capital en Cuernavaca. El decreto obedecía a necesidades de defensa, pero esta división representó el inicio de la separación de los territorios que formarían posteriormente (1869) los estados de Hidalgo y Morelos.²³

²³ Baranda, Marta y García, Lía, *Estado de México, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora", 1987, p. 153.

Los franceses llegaron a Toluca en julio de 1862, y rápidamente ocuparon el resto de la entidad; aunque la legislación y las disposiciones tenían una marcada influencia liberal, estaban dirigidas a establecer un imperio subordinado. El gobierno juarista se apresuró a organizar la defensa a través de guerrillas: Vicente Riva Palacio fue designado gobernador y comandante militar del primer distrito del Estado de México.

La victoria de la República sobre el imperio, y del liberalismo sobre las ideas conservadoras, fue el marco general donde gobernadores y diputados retomaron el federalismo.

Durante la República Restaurada (1867-1876), las autoridades y habitantes se enfrentaron a abrumadores problemas económicos y políticos; sobresalieron los conflictos electorales, el desequilibrio en la hacienda pública, enfrentamientos obrero-patronales, escasez de vías de comunicación, segregación de municipalidades para erigir los estados de Hidalgo y Morelos y sublevaciones por tierras. La estructura del gobierno estatal enfrentó todos ellos, logrando algunas soluciones y avances en las relaciones de poder y en el fomento de la economía; sin embargo, subsistieron varios de ellos. Fue una época de transición y agitación política, que varias veces desembocó en la lucha armada. La nueva República federal de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada era producto de una herencia de adaptaciones y modificaciones a la Reforma liberal y de una oposición al imperio francés; para consolidarse fue necesario reforzar las bases constitucionales.

De igual forma que en el ámbito federal, en el estatal ocupó la atención de legisladores la revisión general de la legislación. Entre los cambios destacaron la expedición de una nueva Constitución local, del Código Civil, del Código Penal, de la reglamentación de los jefes políticos, las nuevas disposiciones sobre las tierras de común repartimiento adjudicadas según la Ley de Desamortización, las reformas a la educación pública tanto elemental como técnica, y la Ley Electoral y sus modificaciones, que disponen la elección directa para gobernador y ayuntamientos.

En mayo de 1867 se volvió a poner en vigor la Constitución estatal de 1861, y el gobernador y el Congreso consideraron que había que hacer reformas importantes a la Constitución, porque consideraban que ya no se adecuaba a la realidad, ya no era “la base de una institución política”, y porque su observancia se había interrumpido durante la intervención francesa. Se presentaron varios proyectos, entre ellos el presentado por los diputados Manuel Alas García y Alcántara, que aprobó la nueva Legislatura con algunas modificaciones en octubre de 1870. El proyecto aprobado no se expuso como reformas a la Constitución de 1861, sino como “Una ley fundamental” de la entidad federativa.

Hubo varias diferencias entre las Constituciones estatales de 1861 y la de 1870, que estuvo vigente hasta 1917. Entre los aspectos más importantes que se cambiaron en el código de 1870 que introdujeron modificaciones en la organización política, señalamos: se suprimieron los artículos que reproducían los derechos del hombre consignados en la Constitución federal de 1857, explicándolo así el gobernador Riva Palacio: “porque siendo superior la fuerza de la Constitución general a la de toda la ley que el estado pudiera dictar, las prescripciones de aquélla obligan a éste sin necesidad de ser consignadas en sus leyes particulares”.²⁴ Sin embargo, la población no lo apreció así, ya que cuando se apoyaron en esos derechos para demandar solución a algún problema lo hicieron refiriéndose a la Constitución federal, pensando que era olvido o desprecio de las autoridades estatales para no incluir los derechos del hombre en la Constitución local.

Se reconocieron como principios constitucionales las garantías individuales, entre ellas: primero, todos los habitantes que

²⁴ “Gobernación y policía. Constitución del Estado”, *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México, por el C. Gobernador Constitucional del mismo, Mariano Riva Palacio, en cumplimiento de la fracción 4a del art. 71 de la Constitución del estado; leída en las sesiones de los días 3, 6 y 7 de marzo de 1871, por el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Secretario General del Gobierno, Toluca, Tipografía del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, 1871, s. p.*

litigaban en los tribunales tenían el derecho de terminar sus diferencias en materia civil por medio de “jueces árbitros”; y segundo, reconocía el libre culto religioso. Esta última disposición abrió el camino a los protestantes para disminuir la fuerza de los católicos.

La Constitución sustituyó la clasificación de natural, vecino y ciudadano, por la de vecino, ciudadano y transeúnte. Aumentó los derechos de los vecinos, permitiéndoles participar en las elecciones y ser votados para desempeñar cargos municipales, con la excepción de que los extranjeros podían votar, pero no ser presidentes municipales.²⁵

Otra reforma importante fue adoptar la elección directa para el cargo de gobernador, dejando la directa para elegir a los diputados, medida que acercó el ejercicio del poder al pueblo. Se reglamentó en la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado, de octubre de 1871, la cual se modificó cuatro años después, para otorgar la misma gracia a los ayuntamientos.²⁶

A partir de 1870 los electores de los municipios eligieron ayuntamiento, en lugar de municipales, de la misma manera que se hacían en las municipalidades. Los ciudadanos que votaban en las secciones electorales debían elegir siete electores por lo menos en todo el municipio o municipalidad para elegir ayuntamiento, independientemente del número de habitantes. De acuerdo con la Ley Electoral de 1871, los electores de los municipios y municipalidades debían seguir eligiendo como autoridades municipales a ciudadanos con algún capital, profesión o industria “honesta”,

²⁵ Constituciones del Estado de México, *cit.*, pp. 107, 170 y 171; Riva Palacio, Mariano, *Discurso Pronunciado por el C. Mariano Riva Palacio, al cesar en sus funciones de gobernador constitucional del Estado de México, y entregar el gobierno al C. gobernador interino Lic. Antonio Zimbrón*, Toluca, Tipografía del Instituto Literario 1871.

²⁶ “Ley electoral para las elecciones políticas y municipales del estado, 13 de octubre de 1871”, *Constituciones del Estado de México, cit.*, pp. 180 y 181, Archivo Histórico del estado de México (AHEM) C.011.0, 1871, vol. 36, exp. 3.

vecinos del territorio que iban a gobernar, que supieran leer y escribir y no fueran jornaleros.²⁷

En 1875, la participación ciudadana en las elecciones de ayuntamientos cambió notablemente, porque pasaban a ser una elección directa. Era la primera ocasión que bajo el régimen federal se autorizaba y practicaba, a nivel municipal, este tipo de elección en el Estado de México. Los ciudadanos de las secciones elegían a los integrantes del ayuntamiento, y no a un elector. Las secciones electorales de los municipios fueron más grandes, ya que de 500 habitantes que comprendían pasaron a 1,000 habitantes.²⁸

Otra reforma importante en la Constitución de 1870 se dio en la organización del Poder Judicial. Se disminuyeron los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de nueve a seis. Marcó el término de seis años para sus funciones, que antes eran inmovibles, y señaló dos tercios de los votos de los diputados que los elegían cuando fuera un candidato propuesto por el Ejecutivo. (Antes sólo se requería la simple mayoría). Las elecciones de los jueces de primera instancia, que antes la hacía el Ejecutivo, ahora se haría por el Tribunal Superior, para asegurar la separación de los poderes.²⁹

Esta separación de poderes también se señaló cuando se otorgó al Congreso la obligación de revisar las cuentas de gastos del estado, y le encomendó el nombramiento del contador de glosa, actividades que antes estaban a cargo del Ejecutivo.³⁰

Las modificaciones al código estatal de 1870 son de tinte más liberal que la anterior Constitución, admitiendo otros cultos religiosos; es más republicana, abriendo la participación ciudadana

²⁷ “Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado”, 13 de octubre de 1871. *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos*, cit., vol. IX, pp. 178-212, ,

²⁸ “Decreto reformado y modificando los artículos respectivos de la Ley Orgánica Electoral, expedida en octubre de 1871, 17 de octubre de 1875”, *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos*, cit., vol. IX, pp. 224-27.

²⁹ *Constituciones del Estado de México*, cit., p. 185.

³⁰ “Constitución del Estado”, *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México*, cit., s. p.

y especificando los límites de las facultades de las autoridades. Es más federal, al determinar la división de poderes, todo como consecuencia de la lucha contra el imperialismo francés y los conservadores mexicanos.

Los poderes estatales buscaron crear los fundamentos legales impregnados de derechos liberales para reafirmar la república federal y terminar de construir una sociedad de individuos que sustituyera a la de corporaciones. Por ello se expidieron códigos judiciales, la reorganización fiscal, la delimitación territorial, la regulación de las funciones y atribuciones de los jefes políticos y la reforma electoral.

La modernidad impulsada en esta época sería la bandera de lucha que retomaron con mayor ímpetu los gobernadores porfiristas, principalmente Vicente Villada. Esta modernidad consistió en el fomento de las vías de comunicación, como los ferrocarriles y los caminos locales, la reorganización de la hacienda pública, la construcción de obras públicas, como acueductos, y el desarrollo económico con el fomento de la agricultura y de la industria textil (entre 1868 y 1871).³¹

En mayo de 1872 tomó el poder Ejecutivo Jesús Alberto García, quien promovió la instrucción pública primaria, haciéndola gratuita y obligatoria, impuso un sistema de inspectores y fundó la carrera de profesor en el Instituto Literario. Inauguró el ferrocarril México-Veracruz, en el tramo que atraviesa la zona oriental de la entidad. Asimismo, el gobernador García expidió dos códigos de importancia: el Penal y el de Procedimientos Judiciales.

Al final de la República Restaurada se eligió como nuevo gobernador a Gumersindo Enríquez, quien estuvo pocos meses en el poder, porque había estallado la revolución de Tuxtepec (1876), que oponiéndose a la reelección de Juárez y de Lerdo habría de llevar al poder a Porfirio Díaz.

³¹ Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México, 1871, *cit.*, *passim*.

5. *Administración y modernidad porfiriana*

Al triunfar la Revolución de Tuxtepec fueron gobernadores Felipe N. Chacón, por unos meses, y luego Juan N. Mirafuentes (1877-1880). Éste inició en el estado la era de “poca política y mucha administración”, consagrándose de lleno al desarrollo de la entidad. Las principales tareas durante el primer año de gobierno de Mirafuentes fueron: a) recuperar el control político del estado, fragmentado por la rebelión de numerosos pequeños grupos que apoyaron el movimiento de Tuxtepec; b) equilibrar la hacienda estatal, que tenía las arcas vacías; c) reparar las obras públicas destruidas por las luchas de Tuxtepec (como las líneas telegráficas, los caminos, puentes, bordes de ríos), y d) fomentar nuevos trabajos públicos que respaldaran su labor administrativa, como escuelas, el hospicio de niños, la línea férrea entre México y Toluca, el acueducto de Meyuca y algunos palacios municipales. El efecto positivo que persiguió con esas mejoras fue innovar el comercio, la comunicación y la educación.³²

Mirafuentes pensaba que los logros administrativos alcanzados durante su gobierno se verían reflejados en la vida social y económica de los municipios. “La paz porfiriana” empezaba a afianzarse en el Estado de México. Tres serían los principales gobernadores porfiristas: José Zubieta, José Vicente Villada y Fernando González.

Los principales intereses gubernamentales de José Zubieta (1880 a 1889, con tres breves intervalos) fueron las cuestiones educativas y el fomento del desarrollo económico y comercial. Entre las educativas destacaron: la reorganización de la Junta Superior de Instrucción Pública Primaria del Estado de México en 1881; la fundación de las juntas auxiliares en cada uno de los distritos políticos para colaborar en la recaudación de fondos para la instrucción pública y en el establecimiento de una academia

³² *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el C. Gobernador Constitucional Juan N. Mirafuentes, correspondiente al segundo año de su administración*, Toluca, Imprenta del Instituto Literario dirigida por Pedro Martínez, 1879, pp. 3-71.

nocturna para artesanos; la creación de la Normal de Profesores, que quedó anexa al Instituto Literario en 1882; la reglamentación de la enseñanza secundaria y preparatoria entre 1883 y 1886; la adopción de libros de texto obligatorios en las escuelas oficiales en 1885; la expedición de la nueva Ley Orgánica para el Instituto Literario, por lo que se estableció que dicha institución llevaría el nombre de Instituto Científico y Literario del Estado de México, que quedó consagrado a la enseñanza secundaria y preparatoria en 1886.³³ Para el liberal Zubieta, apoyar la educación significaba impulsar la superación de la sociedad mediante la superación del individuo.

El general José Vicente Villada ocupó la gubernatura del Estado de México durante cuatro periodos consecutivos, de marzo de 1889 a mayo de 1904. Él saneó la administración estatal endeudada durante el gobierno de Zubieta, utilizando una prudente política de egresos. Ésta permitió la realización de importantes obras públicas, principalmente en Toluca. Su labor administrativa fue ejemplar en educación y en el fomento agrícola, industrial y minero. Los logros en las numerosas obras públicas fueron posibles por: a) el apoyo que el Ejecutivo tenía de jefes políticos y autoridades municipales; b) la unificación de los impuestos, la concentración de fondos públicos y su buena recaudación; c) la garantía que ofrecía la fuerza del estado para conservar la seguridad pública, y d) la participación de las veintenas de los pueblos.³⁴

Villada reconoció como logros de su administración el respeto de las garantías individuales, la concentración y escrupuloso ma-

³³ *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México por el Gobernador Constitucional Lic. José Zubieta correspondiente a los cuatro años de su administración, Toluca, Imprenta del Instituto Literario, 1885, pp. 3-26; Baranda, Marta y García, Lía, Estado de México, una historia compartida, México, Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora", 1987, pp. 229 y 230.*

³⁴ *Memoria de la Administración Pública del Estado de México presentada a la XV Legislatura por el Gobernador Constitucional General José Vicente Villada, cuatrienio 1889-1893, Toluca, Imprenta, Litografía y Encuadernación de la Escuela de Artes y Oficios, 1894, pp. 1-8.*

nejo de los fondos públicos, la extensión de la enseñanza oficial y la correspondencia entre los actos administrativos y las necesidades públicas. Los beneficios se dieron de manera diversa en las diferentes regiones, lo que expresaba un desarrollo desigual. En 1903 promovió en la Legislatura un proyecto para una nueva Constitución redactado por los diputados Francisco Gaxiola, Ignacio Guzmán y Joaquín Zendejas, pero al pasar a la deliberación en la siguiente Legislatura no fue aceptado.

Villada murió en mayo de 1904, por lo cual el Congreso del estado nombró gobernador a Fernando González, quien permaneció en el puesto hasta finalizar el porfiriato. En su administración destacó el fomento por la industria minera, se incrementó la producción y surgieron nuevos centros productivos debido al ingreso de más capital extranjero, a las exenciones de impuestos y a los bajos salarios. Respetó los presupuestos de las finanzas públicas estatales, ocupando preferente atención los gastos en agricultura, seguridad pública, educación, desamortización y obras públicas.³⁵

Con Zubieta, Villada y González, la administración fue eficiente, la tranquilidad pública se controló a través de la fuerza militar, la política estatal estuvo acordada entre el gobernador y el presidente Porfirio Díaz y la política municipal estuvo dirigida por los poderes estatales. La cadena gubernativa se había consolidado, aunque no respondía a los ideales del federalismo y del liberalismo de la primera década de vida independiente del Estado de México. Un eslabón decisivo de esta cadena fue el gobierno municipal.

La actuación de las diferentes legislaturas en la época porfiriana estuvo acorde con la política social y económica que propuso cada gobernador. Ofrecieron las bases legales para que el gobernador pudiera reelegirse, para fomentar e influir en el de-

³⁵ *Discurso pronunciado por el general Fernando González, Gobernador interino del Estado de México, al abrir la XX Legislatura constitucional del mismo el cuarto y último periodo de sesiones ordinarias*, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno en la Escuela de Artes y Oficios, 1904, pp. 6-25.

sarrollo económico y para negar o conceder las peticiones de la población en materia de contribuciones, elecciones y asuntos municipales. Las facultades del Congreso estatal se centraban en trece tareas gubernamentales: a) participar en las funciones electorales; b) fijar anualmente los gastos del estado y las contribuciones necesarias; c) determinar la creación o sus pensión de empleos públicos; d) proporcionar las reglas para la organización de los cuerpos municipales y determinar su supresión o establecimiento; e) realizar y modificar la división política territorial del estado; f) aprobar los arbitrios que se utilizaban en las obras públicas; g) sistematizar la instrucción pública; h) iniciar leyes generales dirigidas al Congreso de la Unión; i) crear su reglamento interno; j) dictar leyes para la administración y gobierno interno del estado; k) cumplir las obligaciones señaladas por el Congreso de la Unión; l) nombrar gobernador sustituto, y m) llamar a los diputados suplentes en caso de muerte o inhabilidad de los propietarios.³⁶

Fueron diecisiete legislaturas constitucionales las que funcionaron en el Estado de México en esta época; la mayoría de ellas tuvieron diecisiete diputados propietarios. En el proceso electoral de los diputados locales había injerencia del Ejecutivo estatal y del federal. La mayoría de ellos se reeligieron; solamente era notable el cambio del grupo legislativo, al empezar cada nuevo gobernador su administración. Las personas nuevas en la política gubernamental eran los diputados suplentes, que pocas veces podían participar en las decisiones legislativas.³⁷

Las reformas a la Constitución estatal de 1870, hechas por los diputados entre 1877 y 1910, consistieron en: reforma de la fracción XXIV del artículo 55, y los artículos 81, 83, 87 y 97, relativos

³⁶ Constitución Política del Estado de México de 1870, *Constituciones del Estado de México, cit.*, pp. 177-179,

³⁷ Venegas, Aurelio, *Índice cronológico de los gobernantes del Estado de México y de los beneméritos y ciudadanos del mismo*, Toluca, Talleres de la Escuela de Artes 1912, pp. 26-57.

a los delitos comunes de las autoridades y a la integración del Poder Judicial, en 1879. En 1883 se derogaron las reformas de la fracción XXXIV del artículo 55 y del 97, y se modificó el artículo 33, sobre las sesiones del Congreso.

En 1891 se reformó el artículo 65, del cual se retiró la frase que no permitía que el gobernador fuera reelegido inmediatamente; también ese año se reformaron las fracciones II, XXV y XXXIV del artículo 55, sobre las facultades y obligaciones del Congreso, y la fracción V del artículo 71, sobre la obligación de gobernador de presentar anualmente el presupuesto de ingresos y egresos y la cuenta del ejercicio fiscal anterior. Asimismo, se reiteró la facultad del Congreso y del gobernador de conceder indulto o amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del estado, y se modificaron los artículos 55 (fracción XVI) y 70 (fracción V), en los que se incluyó la posibilidad de indultar al plagiarlo. A partir de estas modificaciones se concedieron más indultos. Las últimas reformas constitucionales se basaron en detalles relacionados con las rentas del estado y con las autoridades responsables de ellas; se reformaron en 1897 los artículos 31, 77, 105, 106, 107 y 108.³⁸

La administración de justicia en el Estado de México estaba a cargo de: a) el Supremo Tribunal de Justicia (en la residencia de los poderes estatales); b) los jueces de primera instancia (uno en cada cabecera de distrito y dos en Toluca), y c) los jueces conciliadores (un propietario y dos suplentes en cada cabecera municipal y dos propietarios y cuatro suplentes en la capital del estado).

La legislación que normó los actos judiciales durante 1877-1910 fue la Constitución estatal de 1870 (sección III del libro segundo sobre el Poder Judicial); el Código Civil expedido en 1870, el cual sufrió reformas en 1873, 1877, 1878, 1880, 1883, 1884, 1889, 1904 y 1909; la Ley Orgánica de los Tribunales del estado y de Procedimientos Judiciales, de julio de 1868, que estuvo vigente hasta octubre de 1884, fecha en que se expidió la Ley de los Tribu-

³⁸ Decretos que reformaban el texto original de la Constitución Política del Estado de México del 14 de octubre de 1870, *Constituciones del Estado de México, cit.*, pp. 197-210.

nales del estado junto con el Código de Procedimientos Judiciales en Materia Civil, este último como complemento del Código Civil; el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, de marzo de 1885; el Código Penal, de enero de 1875, que fue reformado en abril de 1875, octubre de 1878, mayo de 1894 y octubre de 1903; y para establecer con todo detalle los órganos y actos necesarios para enjuiciar a una persona cuando se le acusara de cometer un delito, se expidió el Código de Procedimientos Judiciales en materia criminal en marzo de 1876.³⁹

El Tribunal Superior de Justicia se componía de seis magistrados y un fiscal, que formaban dos salas. Eran elegidos por el Congreso estatal por mayoría absoluta de los votos de los diputados, quienes los escogían en una lista previa de candidatos que les daba el gobernador. Duraban seis años en el ejercicio de su cargo. El Tribunal se encargaba de asuntos criminales, de deslindar responsabilidades entre autoridades (jefes políticos, tesoreros, jueces) y atendía las controversias que ocurrían sobre pactos o negociaciones que celebraba el gobierno con individuos o corporaciones civiles. Los jueces de primera instancia conocían los negocios jurídicos que ocurrían en el distrito político de su jurisdicción. En la gama de delitos civiles y criminales que sentenciaron los jueces de primera instancia, sobresalieron por su frecuencia y continuidad durante 33 años (1877-1910) las heridas, los homicidios, los robos, los raptos y las perturbaciones de la paz. Los jueces conciliadores estaban en cada cabecera municipal que tuviera los recursos suficientes para cubrir los gastos que originaba su creación, levantaban actas de juicios verbales de asuntos menores, realizaban contratos de conciliación y compromiso entre particulares, y daban curso a los expedientes de actos criminales mayores para remitirlos a las instancias superiores.⁴⁰

³⁹ *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos...*, cit., véanse las fechas de los decretos en los vols. VIII, XVII y XVIII.

⁴⁰ *Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado de México*, 1879, cit., varias páginas sin número; *Memoria de la Administración Pública del Estado de México*, 1894, cit., varias páginas; *Concentración de los Datos estadísticos del*

Al Poder Judicial del estado le correspondía mantener el orden jurídico y dar seguridad y equidad a la aplicación del derecho para evitar el desorden social y proteger el proyecto económico y político de los gobiernos estatal y federal. La relación del Poder Judicial con los otros dos poderes se establecía con las disposiciones legislativas expuestas en el derecho y en la elección directa e indirecta de los diferentes jueces que comprendían la estructura jerárquica judicial.

Con la batuta del Ejecutivo, los tres poderes estatales cumplieron con sus objetivos gubernativos: adaptar la base legal para el impulso financiero, educativo y comercial, para la reelección de autoridades, para conservar la paz pública, para extender la infraestructura, para garantizar la propiedad privada y para controlar la participación ciudadana. En el porfiriato se consolidan las instituciones que se habían formalizado desde que se erigió el Estado de México; sin embargo, el federalismo tenía una marcada tendencia a la centralización.

6. *Durante la Revolución*

Francisco I. Madero encabezó el movimiento constitucional democrático, con base en el mandato popular, y después de la renuncia forzada de Porfirio Díaz fue electo presidente de la República, por primera vez de manera democrática. Con Madero, la democracia pasó a ser, de manera irreversible, la única fuente legitimadora del poder auténticamente representativo y, por ende, la sola fórmula consecuente con el régimen republicano sometido al mandato popular y la ley como la verdadera expresión de la voluntad popular.

Madero inició una revolución con un postulado contundente: la no reelección, que pronto se convirtió en una exigencia de la

gran mayoría. El 20 de noviembre de 1910 se inició la revolución maderista, quedando al frente del gobierno federal en forma interina Francisco León de la Barra. En el Estado de México renunció como gobernador Fernando González, quedando Carlos Castillo, pero en junio de 1911 los generales revolucionarios Alfonso Miranda Zavaleta y Francisco Blanco entraron triunfantes en Toluca y nombraron gobernador interino a Rafael Hidalgo, quien convocó a elecciones constitucionales. Se realizaron éstas, y resultó electo el candidato maderista Manuel Medina, quien gobernó cuando el estado se encontraba en pleno movimiento armado dominando las fuerzas zapatistas en el sur. En febrero de 1913 se produjo el lamentable suceso llamado Decena Trágica, que culminó con el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, por la fuerza e instigación de Victoriano Huerta. En el estado se realizó una farsa electoral, donde resultó electo como gobernador Francisco León de la Barra. Durante su administración se aprobaron algunas reformas a la Constitución vigente de 1870; entre ellas la que dio inicio al movimiento revolucionario “Sufragio efectivo. No reelección”; también se disponía que la elección de diputados fuera directa y popular.

Después del asesinato de Madero, la Revolución social tomó entonces definitivamente su parte en la historia nacional, y fue Venustiano Carranza quien vino a derrocar al usurpador Huerta en 1914, y quien reestableció un nuevo orden constitucional. Para Carranza, el cauce natural hacia el establecimiento de una patria ordenada y, sobre todo, más justa, era precisamente el respeto a la Constitución federal, como lugar de encuentro de todos los mexicanos. A partir de ese momento, y después de un prolongado periodo de transformación y consolidación pacífica de las instituciones, la sociedad mexicana —cada vez más amplia y diversa—, reafirmó su afinidad con el sistema federal como la mejor forma de organizar al Estado mexicano.

Como consecuencia del proceso revolucionario, se creó en el país una nueva ley fundamental a nivel nacional el 5 de febrero de 1917. Bajo esta norma fue electo como gobernador Agustín

Millán, y como secretario de gobierno, Andrés Molina Enríquez. Desde junio de 1917 se iniciaron los trabajos tendentes a la formación de una nueva Constitución local. El Congreso Constituyente fue instalado por el general Rafael Cepeda, y asesorado por Molina Enríquez, principalmente en materia agraria.

La Constitución local del 1917 recogió algunas bases legales de las anteriores Constituciones promulgadas en el estado, y de las reivindicaciones de una parte de los revolucionarios. Las cuatro Constituciones locales (1827, 1861, 1870, 1917) fueron producto de los cambios sociales, económicos y políticos del momento histórico; sin embargo, la estructura legal permaneció dentro del marco del federalismo, lo que permitió que el gobierno estatal se dividiera en los tres poderes gubernativos a pesar de las constantes alteraciones de la paz, lo que también permitió fue la falta de delimitación de competencias, diluyéndose el pacto federal de respeto entre los tres poderes y entre el nivel federal y el estatal. Así, el gobierno municipal estuvo impregnado de una herencia centralista iniciada desde la primera década de vida independiente de la entidad.

La Constitución local de 1917 reflejó la situación prevaleciente, al retomar la estructura federal decimonónica, agregándole las reivindicaciones sociales asimiladas por la Constitución federal y reclamadas por sus mismos habitantes. Tuvo un valor en su tiempo de restaurar el orden legal, y tuvo un valor posterior, porque las bases de organización política y social que establece sirvieron de norma a las que actualmente están vigentes.

La Constitución estatal de 1917 establecía que el Estado de México era libre, soberano e independiente en su régimen interior: “La soberanía del estado reside en el pueblo y se ejerce por los poderes del estado y por los cuerpos municipales”. Además, reiteraba que la forma de gobierno es republicana, representativa, popular, pero atendiendo la legislación federal reconocía como base en su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. El municipio se convirtió en la base de la organización política, con personalidad jurídica, con

derechos y obligaciones. Se suprimió el Consejo de Estado, presente en todas las anteriores Constituciones. El ejercicio de la función judicial se seguía depositando en el Tribunal Superior de Justicia y en los jueces de primera instancia.⁴¹

Estableció una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal. Se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo. La principal novedad era la incorporación de las garantías sociales en la Constitución local. Propone la creación del Departamento del Trabajo y Previsión Social, que resolvería todos los asuntos relacionados con el trabajador, y los principios de la reforma agraria, precisando las características de un latifundio, en qué momento sería fraccionado y bajo qué reglas. Estableció las normas de expropiación como derecho del Estado.

Precisó dos cambios fundamentales referentes al Poder Legislativo; cambió de Congreso a Legislatura del estado, y a partir de entonces los diputados locales han sido electos directa y popularmente. Cada diputado representaba cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil. La creación de los municipios se daba con base en el censo de sus habitantes y al poder recaudatorio que tuvieran para atender su ámbito de competencias. Ordenaba que se dictaran todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios con arreglo a las disposiciones relativas de la Constitución local y del municipio libre en el artículo 115 de la Constitución federal, incluyendo los ingresos que debían constituir la hacienda municipal.

Se dieron nuevas reglas para la participación ciudadana y para la participación de las autoridades en el proceso electoral de diputados, gobernador y ayuntamientos. Asimismo, precisó las normas para que la Legislatura se erigiera en colegio electoral para nombrar gobernador sustituto y para hacer la elección de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de jueces de primera instancia.

⁴¹ “Constitución Política del Estado de México de 1917”, *Constituciones del Estado de México, cit.*, p. 215.

La Constitución local de 1917 dejó a los poderes estatales la responsabilidad de expedir y ejecutar las leyes necesarias para llevar a cabo los cambios dispuestos. Se empezaron a expedir las leyes orgánicas y reglamentos que obligaron a la reconstitución del ámbito político estatal. Los gobiernos posrevolucionarios ejercieron un fuerte control sobre los ciudadanos, en una primera etapa, a través de las relaciones personales de los caudillos revolucionarios, y, en un segundo momento, mediante la institucionalización de esas relaciones, primero por el Partido Nacional Revolucionario (1929); después, por el Partido de la Revolución Mexicana (1938), y más adelante por el Partido Revolucionario Institucional (1946).

II. GOBIERNO MUNICIPAL. UN PODER CONTROLADO

Como expresión del Estado federal en el territorio mexiquense, los municipios son instituciones democráticas reconocidas constitucionalmente a partir de 1917, cuyas autoridades son legítimamente electas. Además, son las instituciones más cercanas a la ciudadanía, a las comunidades y a sus intereses cotidianos. Su desarrollo se ha dado al interior del proceso histórico que integró y fortaleció políticamente al Estado de México.

Cuando revisamos el federalismo decimonónico del Estado de México resulta imprescindible analizar la trayectoria del municipio, dado que en la construcción legal de la administración y el gobierno local surgieron de nuevos y diversos actores. Se integró una institución con estrecha relación con el ámbito estatal, para que éste tuviera el respaldo social y político necesario para actuar frente al nivel federal, integrando así una estructura política con la cual se pudiera gobernar al joven país.

Tanto en su etapa de construcción de la entidad federativa (1824-1876) como en la de consolidación de la centralización interna (1877-1910) encontramos a las municipalidades y a los

municipios,⁴² como una de las instituciones principales que ayudaron a forjar la unidad política y económica del estado.

Los ayuntamientos españoles y las repúblicas de indios, fomentadas en la época colonial, se caracterizaron por actuar como células dinámicas con posibilidad de decisión. A partir de que la Constitución liberal de 1812 unió ayuntamientos con repúblicas de indios para integrar ayuntamientos constitucionales se fue limitando el poder local. Al retomar la organización municipal, las legislaturas del Estado de México se fueron convirtiendo en entes políticos dependientes de los poderes superiores.

A continuación presentamos dos apartados de acuerdo con la etapa del federalismo decimonónico del Estado de México: a) la construcción de las bases territoriales, administrativas y de gobierno, y b) el éxito de la centralización municipal.

1. *Construcción de las bases municipales (1824-1876)*

Durante la vigencia de las Constituciones federales en el país, de 1824 y 1857, la organización y administración del gobierno municipal estuvo a cargo de los poderes estatales de cada entidad federativa. Una de las primeras tareas del primer Congreso Constituyente del Estado de México (1824-1826) fue legislar sobre la organización municipal, ya que se propuso establecer las leyes para gobernar eficazmente un extenso territorio sembrado de múltiples unidades de poder, que se regían por algunas reglas consuetudinarias y por las disposiciones liberales de la Constitución de Cádiz. De esta última, los diputados obtuvieron las primeras experiencias republicanas y liberales de organización municipal, alejándose de los privilegios señalados por la Colonia y fuera de la división entre Repúblicas de indios y ayuntamientos

⁴² Las municipalidades existieron en el Estado de México desde que se erige la entidad federativa en 1824 hasta la Constitución de 1917, y los municipios se erigieron en 1852, con una categoría político-administrativa menor que la de las municipalidades, pero con autoridades municipales electas. Durante la República restaurada y el porfiriato coexistieron municipalidades y municipios.

españoles. Asimismo, también tuvieron las primeras disposiciones para restringir la existencia de un ayuntamiento constitucional, limitándolo a “mil almas”.

La primera ley municipal del estado se erigió en 1825; en ella se fijaba el número de ayuntamientos a uno por cada 4,000 habitantes, se articulan en ella las actividades de los ayuntamientos a las decisiones de los prefectos y subprefectos,⁴³ se estableció el proceso electoral indirecto y se precisaron requisitos de profesión y alfabetizado para poder ser parte del ayuntamiento. Los diputados estatales, con una marcada influencia de José María Luis Mora, quien estaba al frente del Congreso, empezaron a poner en práctica una política centralista al interior del estado, y federalista al exterior. Los legisladores se habían caracterizado por no compartir los principios federalistas, en los momentos en que se firmó el pacto federal de 1824; por ello, al legislar sobre su gobierno interno pusieron en práctica sus ideas de unidad política con tendencia centralista, como garante de un buen gobierno.

La ley municipal estuvo vigente hasta la República Restaurada, combinándose con las Ordenanzas Municipales expedidas en el Departamento de México durante la República centralista (1840 y 1845), particularmente en lo referente a los ramos administrativos del ayuntamiento. Estas Ordenanzas precisaron las funciones y obligaciones del presidente municipal, los síndicos y regidores; pusieron normas para mejorar las finanzas públicas y estrecharon la relación entre ayuntamientos y prefectos. Las Ordenanzas fueron aceptadas e incorporadas por los federalistas al gobierno municipal para mejorar la administración, hasta su obsolescencia en la época revolucionaria. Su práctica adecuada se dio hasta el

⁴³ El Estado de México estuvo dividido para su administración territorial, entre 1824 y 1861, en distritos o prefecturas, y éstas en partidos. Los primeros eran gobernados por un prefecto, y las prefecturas, por un subprefecto. Los partidos, a su vez, estuvieron divididos por municipalidades. A partir de la segunda Constitución estatal (1861), los partidos desaparecieron, y se amplió el número de distritos, que se subdividieron en municipalidades y municipios. Al frente del distrito estuvo el jefe político, como autoridad intermedia entre el gobernador y los ayuntamientos.

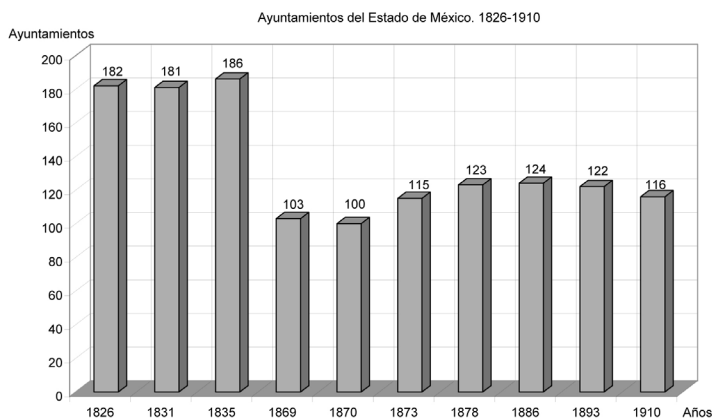
régimen de Porfirio Díaz, ya que en la época que se expidieron, la dinámica social y política local no lo permitió; aunque en la primera República centralista se sustituyeron la mayoría de ayuntamientos por jueces de paz, la vida municipal siguió activa.

Durante la guerra con el ejército norteamericano (1846-1848), la participación de las municipalidades dejó ver que aún tenían algunos espacios de autogobierno, a pesar de los esfuerzos de homogeneización que habían hecho los legisladores y gobernadores centralistas y federalistas de las dos décadas anteriores. Muchos de los habitantes y autoridades municipales participaron en la guerra con víveres y dinero, en contraste con otros, que no lo hicieron; su decisión fue independiente de las órdenes del gobernador. Sin embargo, se manifestó que había un avance de la influencia sobre el gobierno municipal de los prefectos y subprefectos, como representantes del Ejecutivo en los distritos y partidos. Estas autoridades habían sido autorizadas por el Congreso, desde 1824, para la vigilancia y organización de las municipalidades, con el fin de impedir su “natural tendencia a la independencia”, siendo nombradas por el gobernador. Fueron incrementando su poder paulatinamente, lo que permitió la articulación del mundo municipal con las disposiciones de los poderes estatales, alcanzando su mayor solvencia cuando se convirtieron en jefes políticos, con la segunda Constitución estatal (1861) y con su ley reglamentaria (1868).

El federalismo mexicano requería de entidades federativas con similares características demográficas y económicas que les permitieran mantener un equilibrio entre ellas; por ejemplo, cuando se requería la representación de los ciudadanos en el Congreso de la Unión o cuando se hacía la distribución arancelaria a cada entidad federativa de acuerdo con su población. Por su gran extensión territorial y su riqueza económica, el Estado de México recibió importantes cortes a su extensión territorial; los más significativos fueron la pérdida de la ciudad de México como su primera capital (1824) al constituirse en Distrito Federal, la segregación de los distritos del sur para erigir el estado de Guerrero

(1848), y veinte años más tarde, la segregación de los distritos que integraron los estados de Morelos e Hidalgo. Con este proceso de desmembración, el estado perdió aproximadamente noventa municipios: veintitrés se fueron a Guerrero, dieciocho a Morelos, y 49 a Hidalgo. Entre 1824 y 1871, el Estado de México perdió 86,466 kilómetros cuadrados de los 107,619 kilómetros cuadrados que tenía originalmente.⁴⁴

Por las desmembraciones territoriales que tuvo el estado y la erección y supresión de algunos municipios, el número de éstos fue variando durante el siglo XIX: de 182 municipalidades en 1826, quedaron cien en 1870 (cuando terminaron las desmembraciones), y 116 entre municipalidades y municipios concluyeron el porfiriato (véase gráfica):



Fuentes: Memorias del gobierno del Estado de México correspondientes a los años 1827, 1831, 1835, 1870, 1871, 1873, 1879, 1886 y 1893. Miño, *Estadísticas para la historia de la población*, pp 83-492.

⁴⁴ McGowan, Gerald L., "Las desmembraciones", *Historia general del Estado de México*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de Mexiquense, A. C.-Gobierno del Estado de México-LIII Legislatura del Estado de México-Tribunal Superior de Justicia, 1998, vol. IV, pp. 75-133.

En las últimas décadas del siglo XIX, el Estado de México adquirió los límites territoriales y la división municipal cercanos a los actuales; con ello, su base territorial administrativa quedaba integrada. El 96% de los municipios vigentes (actualmente son 125 municipios) se erigió entre el siglo XVII y el XIX. La mayoría de ellos tienen sus raíces en las disposiciones liberales de la Constitución gaditana de 1812. La base territorial fue integrándose en diferentes momentos del siglo XIX, siendo mínimos los cambios durante los siglos XX y XXI (véase cuadro):

*Años en que fueron erigidos los 125
municipios actuales del Estado de México*

<i>Años</i>	<i>Número de municipios erigidos</i>	<i>Años</i>	<i>Número de municipios erigidos</i>
Siglo XVII	1	1857	1
1773	1	1861	1
1811	1	1862	2
1812	2	1863	1
1814	1	1864	1
1820	20	1866	1
1821	4	1868	5
1822	4	1869	4
1823	2	1870	7
1824	10	1871	2
1825	4	1872	2
1826	24	1873	1
1827	1	1874	4
1840	1	1875	3
1843	1	1879	1
1847	2	1881	1
1849	1	1963	1
1851	1	1973	1
1853	1	1994	1
		2001	2
		2003	1
		Total	125

FUENTE: Miño, Manuel, *Estadísticas para la historia de la población del Estado de México, 1826-1910*, pp. 83-492.

Desde 1825, las autoridades estatales actuaron con la tendencia de evitar el incremento de las municipalidades; por lo tanto, erigieron los menos municipios posibles, con el fin de alcanzar una mejor administración local (a diferencia de otros estados, que impulsaron la fragmentación municipal). Mantuvieron su tendencia a pesar de las constantes solicitudes de muchos pueblos para erigir su propio municipio, argumentando que deseaban continuar con su tradición de tener sus propias autoridades, como en las repúblicas de indios. Entre 1868 y 1875 se abrió la posibilidad de integrar nuevos municipios; era el momento en que se segregaron los numerosos municipios que integraron los estados de Morelos e Hidalgo, durante la apertura política existente en la República restaurada, para cerrarse nuevamente la oferta municipal en las tres décadas del porfiriato, cuyos gobernadores optaron por cancelar algunos de ellos.

Dentro de la estructura de gobierno federal republicano tuvo singular importancia el proceso electoral de los integrantes de los ayuntamientos, el cual se transformó de indirecto a directo. Entre 1825 y 1875 los ciudadanos que hubiera en cada sección electoral formada por quinientos habitantes elegían a un elector en una primera junta electoral, y en una segunda junta se reunían todos los electores del municipio para elegir a los integrantes del ayuntamiento. A partir de 1875 hubo cambios; los ciudadanos eligieron directamente a los integrantes del ayuntamiento. Se buscaba que los ciudadanos estuvieran más involucrados en la elección de las autoridades, como resultado de las modificaciones motivadas por la Constitución estatal de 1861, que respondía a la federal de 1857. La elección directa fue una idea liberal que habían manejado los legisladores imperiales de Maximiliano. En la República restaurada, el Congreso estatal concedió el beneficio de elección directa para elegir gobernador del estado (1871), pero no para elegir a los diputados federales ni locales, que siguieron eligiéndose de manera indirecta, para continuar cuidando el proceso que elegía a las personas que llegaban a ser los representantes de la nación.

Una tarea vital de los diputados a nivel nacional y estatal fue quitar el carácter corporativo de los ayuntamientos, para transformar a sus integrantes en funcionarios públicos. Se dieron importantes avances durante la primera República federal y en la época centralista, pero fue a partir de las Leyes de Reforma cuando se consolidó el proceso. En 1825 se dictaron medidas que especificaban las características de alfabetización y ocupación “honestas”, como requisitos que deberían tener los integrantes de los ayuntamientos, que restringían las oportunidades de ser autoridad municipal a un grupo selecto de la población, cuyos intereses individuales quedaban fuera de los intereses corporativos de los pueblos, y dejaban fuera a los jornaleros y a los empleados domésticos. Con la aplicación de la Ley Federal de Desamortización de los Bienes de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas (1856), los ayuntamientos se quedaron sin el respaldo económico proporcionado por los bienes raíces de su propiedad, completando así las condiciones para la actuación de un funcionario, que administraba de manera moderna los impuestos de los ciudadanos, que el Congreso había dispuesto, y no los de antiguo régimen. En la desamortización de los bienes de los ayuntamientos no hubo oposición, como sucedió en la desamortización de los terrenos comunales de los pueblos. Éstos responsabilizaban a las autoridades municipales de la mala aplicación de la Ley de Desamortización, mas no se defendían de convertir la propiedad territorial comunal en lotes privados. La mala aplicación de esa ley fue la queja más generalizada por parte de los habitantes, contra sus autoridades locales, acusándolas de que no se identificaban con sus derechos de propiedad, adjudicando los lotes a personas extrañas. Hubo tanto descontento popular, que los diputados estatales hicieron dos modificaciones a la Ley de Desamortización relacionadas con el cobro de la contribución generada sobre el valor de los pequeños terrenos adjudicados; una modificación fue en 1868, y la otra en 1875. La aplicación de la ley se generalizó en la mayor parte de los pueblos al finalizar el siglo XIX, quedando muy pocos con sus tierras comunales.

Durante esta etapa, ni los diputados de la federación ni los de los estatales percibieron al nivel municipal como el escalón inicial de la pirámide del sistema federal. Estas ideas se empezaron a manejar en las sesiones del Congreso Constituyente federal de 1856-1857 (por los diputados Ignacio Ramírez, Castillo Velasco e Isidoro Olvera), sin ninguna aceptación, y más aún, en 1876-1877, cuando Porfirio Díaz incorporó en sus planes políticos de La Noria y de Tuxtepec la promesa de libertad municipal, como garante de beneficio económico y democracia electoral si él llegaba al Ejecutivo federal. Para Olvera, Ramírez y Velasco, la organización municipal se había convertido sólo en una plataforma electoral, que no beneficiaba a los habitantes, no les permitía mejorar sus condiciones de vida, fomentar el desarrollo económico ni mejorar su nivel educativo, por lo que había que transformar esta institución.⁴⁵

Como respuesta a las promesas políticas de Porfirio Díaz, diversos pueblos del estado manifestaron su interés en cambiar aspectos del gobierno municipal que afectaban su vida. Sin embargo, durante el porfiriato no hubo modificaciones a las disposiciones legales relacionadas con los municipios, continuando su trayectoria en cada estado. En el Estado de México sólo hubo mayor atención a las mejoras en la administración pública en general y a las obras públicas en particular, con la finalidad de proporcionarles bienestar a los habitantes.

Los ideólogos más radicales de la época (1876-1877) acogieron la propuesta de Porfirio Díaz sobre libertad municipal, debido a que cuestionaban el tipo de federalismo que hasta el momento se había alcanzado, que se caracterizaba por ser un federalismo moderado cercano a las ideas de los centralistas. Tanto los federalistas radicales como los que se llamaban “socialistas” estaban conscientes de la importancia que tenían los municipios, en cualquier tipo de gobierno. La tendencia política que se practicaba en los

⁴⁵ “Plan de Tuxtepec modificado en Palo Blanco”, *El Monitor Republicano*, 22 de noviembre de 1876.

municipios era la que determinaba la estructura general del sistema de gobierno del Estado de México. Los impulsores del cambio municipal expresaban que había pasado el momento histórico en que se requirió circunscribir el municipio a las normas legales de su respectiva entidad federativa; proponían que se tomara el municipio como una pequeña república, donde la gente aprendiera a gobernar tomando sus decisiones razonadas de acuerdo con su realidad. Sin embargo, el régimen de Porfirio Díaz no retomó las inquietudes que había despertado su iniciativa.

2. Éxito de la política municipal restringida

Tanto la trayectoria formal del municipio como las alternativas propuestas para modificarla estuvieron impregnadas de ideales liberales: igualdad legal entre los individuos, respeto a la propiedad privada, libertad de expresión, garantías en la impartición de justicia y creación de una sociedad de individuos y no de corporaciones. El municipio había llegado a constituirse en una institución a cargo de funcionarios locales responsables de un espacio administrativo territorial preciso, donde el orden dictado por el Legislativo y el Ejecutivo estatales fuera acatado hasta en el pueblo más alejado. Objetivo que se consolidó durante el porfiriato, cuando las condiciones de “paz social”, de organización administrativa y saneamiento hacendario lo permitieron.

Las medidas legales en el Estado de México referentes al ámbito municipal, entre 1877 y 1910, fueron mínimas en comparación con las expedidas en la anterior etapa. Las bases legales ya se habían dado; ahora quienes tomaron mayor importancia en el ámbito municipal fueron los gobernadores porfiristas (Mirafuentes, Zubieta, Villada y González). Éstos se propusieron alcanzar una boyante administración municipal, con el fin de fomentar la educación, de alcanzar el saneamiento hacendario e incrementar las obras públicas. De esta manera esperaban fomentar el cambio social esperado desde el nacimiento del México independiente. Con la optimización de esos ramos se promovería el progreso en

todas las localidades; por lo tanto, sus habitantes y ayuntamientos ya no requerirían la libertad municipal. Las autoridades estatales propusieron como alternativa, seguir proporcionando a los municipios los medios materiales necesarios para su mejoramiento, sin permitir la participación ciudadana en la política ni tolerar las manifestaciones sociales, que podrían resultar dañinas para la organización de la sociedad.

Los diputados pusieron especial empeño en los presupuestos municipales, tratando de dictar las mismas medias para que todos los municipios tuvieran los mismos rubros en egresos e ingresos. Para evitar que hubiera municipios con déficit hacendario, se autorizó al gobernador, en 1896, para suprimir los municipios que no fueran lo suficientemente sólidos para satisfacer sus necesidades; por esta causa disminuyeron algunos de ellos.⁴⁶ Organizar la hacienda municipal fue el ramo más complejo al que se enfrentaron las autoridades estatales. Para ello tuvieron que funcionar otros ramos, como la tranquilidad pública, ampliar los caminos y las vías de comunicación, el control estadístico de la población y de sus ocupaciones, establecer el valor de las fincas, etcétera. Los primeros frutos de la organización hacendaria se dieron al iniciar el siglo XX, por lo que las autoridades estatales siguieron proponiendo mejoras.

La participación política de los ciudadanos a través de las elecciones también fue acotada por la legislación que regía el proceso electoral, y por los lazos de poder político y económico se fue fortaleciendo y limitaron el juego político. La legislación que promovía la elección directa se cumplía, en términos generales, pero la aplicación de ésta y la falta de reglamentar algunos detalles provocó que se fuera centralizando la elección en un pequeño grupo privilegiado de cada cabecera municipal, grupo que reunía a personas con poder político (jueces, con algún cargo del ayuntamiento, jefes políticos) y a personas con poder económico (hacendados, comerciantes, mineros). Varios hechos contribuyeron a

⁴⁶ *Colección de los Decretos Expedidos por los Congresos, cit.*, vol. XXIV, pp. 400-469, 480 y 481.

crear ese grupo privilegiado: la participación de jefes políticos en el proceso electoral, la posibilidad de que una persona podía ser elegida año tras año para ocupar puestos diferentes en el ayuntamiento y los requerimientos legales para ser autoridades, como la solvencia moral y económica y ser alfabeto. Esta última condición representó un impedimento real para elegir a diferentes personas, porque había localidades con pocos o carecían de individuos con la “mínima instrucción”. Aun en la municipalidad de Toluca, donde el número de alfabetos era mayor a otras municipalidades (17%), los integrantes del ayuntamiento permanecieron por varios años en este cuerpo, y sólo cambiaban de puesto: de presidentes pasaban a regidores o a síndicos. No se cuestionaba su elección, porque los elegidos eran personas cuyo reconocimiento y presencia social y económica eran públicos.⁴⁷

Las prácticas republicanas en los municipios, iniciadas por Cádiz para impulsar a los ciudadanos a participar en las elecciones de sus autoridades locales, fueron acotándose. La expresión ciudadana, para elegir sus representantes, como para manifestar alguna petición o queja, se hacía por las estrechas vías legales, a través del jefe político o del juez conciliador. De esta manera, se fue limitando la dinámica municipal propia de la primera mitad del siglo XIX, donde los habitantes opinaban sobre las prácticas administrativas y políticas de su ámbito jurisdiccional, y en muchas ocasiones llegaban a influir en decisiones de prefectos, subprefectos y diputados.

Entre 1824 y 1876, el Poder Legislativo fue el poder estatal que tuvo mayor influencia en los municipios; pero a partir de 1877, el poder Ejecutivo, por medio de los jefes políticos, extendió sus redes de control sobre ellos, decidiendo lo que era mejor para la organización y avance de cada municipio. Se ocupó de la marcha apropiada de la administración municipal tratando de restringir los actos políticos. A través del jefe político, los goberna-

⁴⁷ Alanís Boyso, José Luis, *Autoridades municipales de Toluca, 1830-1895*, Toluca, Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca, 1985, pp. 152-256.

dores estuvieron pendientes de la mayoría de las actividades del nivel municipal: de la existencia de escuelas, de la recolección de contribuciones, que fueran más o menos homogéneas para todos los municipios, que sus gastos fueran controlados, que los ayuntamientos cumplieran con los fondos de gobierno reconocidos por la ley sin salirse de los lineamientos, que los ayuntamientos recibieran y respetaran las disposiciones estatales, que los auxiliares de los pueblos funcionaran, que todas las manifestaciones de descontento fueran controladas rápidamente, que se canalizaran los problemas de tierras y aguas, que se concluyera con el proceso de desamortización de los terrenos comunales, que funcionara el registro civil y que se diera el apoyo necesario a las haciendas y a los incipientes centros productivos.

Desde el punto de vista del funcionamiento administrativo territorial, se había llegado a un punto estable. Los objetivos de organización municipal con una centralización desde los poderes estatales, propuestos por los diputados locales del Congreso Constituyente de 1824-1827, se vieron alcanzados en el porfiriato, en términos generales. Llegaban a expresarse algunos descontentos sociales o a comprobarse resultados poco favorables en las planeaciones estatales, como en los ramos de educación y hacienda, y como en el caso de los problemas por tierras o de abusos de autoridad. Estas expresiones, sin embargo, no afectaban el curso político ni se salían del control del Ejecutivo.

A pesar de las continuas alternancias de grupos políticos en el poder, de la inestabilidad política del país por las luchas civiles, de la intervención francesa y el imperio de Maximiliano y de la tensión por las relaciones internacionales con países como España y Estados Unidos, se construyó la institución municipal del Estado de México. En los albores del siglo XX, el gobierno municipal se caracterizó por una división político-territorial cercana a la actual, una jerarquía de autoridades municipales acorde con la cantidad de población (ayuntamientos con diferente número de regidores y auxiliares en los principales pueblos), disposiciones legales que reglamentaron la actuación de todos los ayunta-

mientos (incluyendo el aspecto hacendario), independientemente de las particularidades del municipio, la transformación de las autoridades municipales a funcionarios, la vigilancia cercana y efectiva de los municipios por un agente del Poder Ejecutivo (el jefe político), y la participación ciudadana logró limitarse por las normas del proceso electoral y por las presiones del grupo gobernante articuladas con los intereses de los terratenientes.

El nivel municipal que funcionó en el Estado de México durante el régimen de Porfirio Díaz fue el heredero de un proceso municipal iniciado con el liberalismo de la Constitución de 1812 y formalizado en 1825 con las disposiciones estatales. Hizo posible la gobernabilidad de pueblos, que tenían diferencias en su administración y gobierno, bajo los mismos lineamientos legales. Se dio así, el fortalecimiento de la entidad federativa, entre la primera República federal y la Restaurada, donde cada ayuntamiento funcionaba de acuerdo con las líneas marcadas desde los poderes estatales, constituyéndose el municipio en la base de la estructura gubernamental.

La manera de dirigir y legislar sobre los municipios del Estado de México respondió principalmente a los requerimientos de su política interna. La política nacional sólo influyó en el estado cuando estuvo vigente otro sistema de gobierno diferente al federalismo (República centralista, la dictadura de Santa Anna y el Imperio de Maximiliano); pero hubo disposiciones sugeridas o decretadas en esos sistemas que fueron retomadas por las autoridades del estado. Los lazos de organización municipal fueron tejidos por las autoridades estatales, alcanzando éxito en las últimas décadas del siglo XIX. Los lineamientos municipales del Estado de México fueron responsabilidad histórica de las diferentes legislaturas estatales.

La incorporación del municipio libre en la Constitución federal y estatal significó la posibilidad de otorgar la mayor libertad posible a los gobiernos municipales y a sus habitantes, garantizando el respeto al pacto federal. Tendría la capacidad de generar, recaudar y administrar los recursos hacendarios en su jurisdicción;

capacidad de organizarse y elegir a sus autoridades, y capacidad de generar sus propios reglamentos acordes a sus necesidades sociales, económicas y políticas. Este desarrollo municipal no se dio solamente con establecer el municipio libre en la Constitución, sino que ha tomado casi un siglo en implementarlo.

Durante las primeras cinco décadas de vida independiente del país, la antigua provincia de México se fue convirtiendo en una entidad federativa (1824-1876), que legisló para centralizar las principales decisiones políticas y económicas en el Legislativo y el Ejecutivo. Estableció bases liberales de comportamiento público para ir sustituyendo los antiguos hábitos corporativos. A partir de la República Restaurada y durante el periodo que correspondió al régimen de Porfirio Díaz, se caracterizó por consolidar un gobierno federal “centralizante” en su política interior (1877-1910). Esto implicó una limitación en el ejercicio del poder municipal, ante lo cual se buscaron alternativas en la etapa revolucionaria con la controvertida disposición sobre el “municipio libre”, reconocida por la Constitución federal de 1917.

Entre 1824 y 1917, las Constituciones marcaron la cultura política del estado; sin embargo, el orden legal surgido y practicado fuera de los periodos constitucionales ha dejado huella en las normas federales; por ello, propongo analizar también la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, de 1824, las normas decretadas en la época centralista por la Junta Departamental a la sombra de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836, y Bases Orgánicas de 1843; el Estatuto Orgánico Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México, de 1855, y las leyes liberales dictadas durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Hay 27 años de vida política que ayudarán a explicar el federalismo mexicano.

Con el mismo objetivo de entender el federalismo surge la necesidad de acompañar la trayectoria constitucional con los acontecimientos sociales, las reacciones de los grupos políticos y la lucha armada. Esto nos permitirá entender, a través de la historia,

la búsqueda de la justicia y la libertad del pueblo mexicano, donde las Constituciones llegaron a ser la consagración en el campo del derecho un anhelo popular.

El análisis de las Constituciones estatales nos proporciona las herramientas jurídicas para conocer en qué medida el sistema federal mexicano permitió a las entidades federativas llevar a la práctica su autonomía en la organización, planeación y ejecución de su gobierno interior. Desde este punto de vista, el federalismo posibilitó al Estado de México organizar sus poderes gubernativos y el gobierno municipal con tendencia al centralismo. Cuando hubo injerencia del Ejecutivo federal se dio a través del gobernador, llegando al extremo, durante el porfiriato, de pasar el control de la estructura del gobierno del Legislativo al Ejecutivo.

A través de las etapas del sistema federal decimonónico, los municipios mexiquenses se convirtieron en células dependientes de los poderes estatales. Su diversidad étnica, lingüística, cultural, económica y política se trató de aglutinar en torno de las necesidades comunes detectadas por el nivel estatal. Junto con los logros de la política estatal se acrecentaron inconformidades ocultas entre los habitantes. Al no poderse atender las especificidades, la proclama de municipio libre se generalizó en el Estado de México, como en otras entidades del país, durante el proceso revolucionario. Se convirtió en un problema que pasó a la esfera federal, donde se han atendido lentamente las demandas políticas y sociales de los municipios, a partir de 1917 y de manera más intensiva de 1982 en adelante, con las reformas al artículo 115 de la Constitución federal. Los reclamos a la trayectoria municipal decimonónica hicieron evidente que el sistema de gobierno federal requería garantizar desde la federación las relaciones municipales, como base de su estructura.

Con la forma de gobernar su vida municipal de manera centralizada, durante el siglo XIX, quedó marcado el federalismo del Estado de México. No sólo se trataba de terminar con la injerencia de los jefes políticos (medida con la que se empezó a fomentar la libertad municipal a partir de la Revolución mexicana), sino de

crear prácticas políticas que enseñaran a los ciudadanos a participar en la moderna vida política, y a las autoridades municipales a tomar decisiones políticas y económicas responsables, aprendizaje que quedó trunco bajo la cobija de las autoridades estatales.

La fortaleza del federalismo del Estado de México se arraigó en los poderes estatales, que construyeron la entidad federativa armando el rompecabezas municipal. Esa etapa del federalismo decimonónico fue útil para el momento histórico, que requería de un pacto federal convenido entre estados componentes, y no de una decisión tomada por un poder aglutinante superior. La trayectoria municipal tuvo sus tiempos de romper con esta inercia para construir el piso firme del federalismo (1857 y 1877), que cambiaría con su tendencia “centralizante”. Pero los poderes estatales estuvieron conformes con el rumbo que tenía la estructura política interna, ya que la consideraban la adecuada para alcanzar sus objetivos de progreso y “modernización”, acordes con los principios que fomentaban los poderes federales. Era más fructífero mantener la vida municipal como parte de los poderes estatales, que permitirles su participación activa en la forma de gobierno, lo que podía modificar la estabilidad alcanzada después de décadas caracterizadas por la inestabilidad política.

Las relaciones de poder del sistema federal han estado en constante cambio para dinamizar ordenadamente sus cimientos en todas las áreas político-administrativas, de acuerdo con los requerimientos de la época. En el siglo XIX, la limitación municipal se vio como una garantía de gobernabilidad, y durante el siglo XX se apreció la necesidad de crear el “municipio libre” como la posibilidad de construir el tercer nivel de la estructura federal.