

XXVIII Congreso internacional de estudios electorales
(Ciudad de México, UNAM, 22-25 de agosto de 2017)

Tema X. Democracia directa y mecanismos de participación ciudadana
(coordinador Víctor Alarcón Olguín)

**UN GOBIERNO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CON ÉLITE
(ESTADO DE MÉXICO EN EL SIGLO XIX)¹**

A local government of participatory democracy with elite
(Estado de México in the 19th century)

Francisco Lizcano Fernández
Universidad Autónoma del Estado de México

Introducción

Este texto tiene tres objetivos principales. Por un lado, la exposición de un marco teórico cuyo fundamento principal viene dado por dos clasificaciones, la de formas de gobierno y la de comunidades políticas. Ambas clasificaciones pueden aplicarse a cualquier tipo de colectividad humana, independientemente de que sean soberanas o dependientes políticamente, así como del periodo en que hayan existido y del lugar de la Tierra en que se encuentren. El segundo objetivo consiste en catalogar, a partir del mencionado marco teórico, los sistemas políticos prevalecientes en las localidades más importantes del actual municipio de Capulhuac —la cabecera, que tiene, como suele suceder, el mismo nombre

¹ El autor de esta ponencia, Francisco Lizcano Fernández, es doctor en Estudios Latinoamericanos, en el área de historia, por la Universidad Nacional Autónoma de México, y es profesor de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, en cuya Facultad de Humanidades imparte cátedra desde 1990. Su correo electrónico es fralife@prodigy.net.mx. Este trabajo forma parte de una investigación que el autor está haciendo con Gloria Camacho Pichardo, también profesora de la Universidad Autónoma del Estado de México, asimismo es deudor de un artículo de próxima aparición (Lizcano y Maya, 2017).

que el municipio, San Miguel Almaya, San Nicolás Tlazala y Santa María Coaxusco—tanto en la década de 1870 como en los inicios del siglo XXI. El tercer objetivo busca, a partir de lo señalado con respecto a los dos objetivos previos, participar en dos discusiones teóricas: el grado de igualdad que existe en ese mecanismo fundamental de la democracia directa que ha sido la asamblea y la relación entre democracia directa y democracia representativa.

Para cumplir con tales propósitos, el primer apartado expone el marco teórico utilizado para la mencionada catalogación, el segundo presenta los datos históricos indispensables para contextualizar lo escrito en el tercer apartado, este analiza, enmarcados en la realidad estatal, los sistemas políticos de las cuatro localidades mencionadas en los dos momentos históricos indicados y el cuarto apartado desarrolla algunas ideas respecto a las dos discusiones teóricas mencionadas.

Marco teórico

Dado que, en este trabajo, entendemos por *sistema político* la combinación de un determinado régimen político o forma de gobierno con un determinado conjunto de votantes potenciales, este apartado clasifica tanto los primeros como los segundos. La clasificación de regímenes políticos que se expone enseguida, así como la relativa a conjuntos de votantes potenciales, puede aplicarse lo mismo a colectividades soberanas, como lo sería la República Mexicana, que a colectividades políticamente dependientes, como lo sería la localidad de Capulhuac.²

² Las colectividades son entendidas como grupos sociales susceptibles de contener comunidades políticas propias y las clasifico de la siguiente forma. En principio, se dividen en dos conjuntos básicos: soberanas —caracterizadas por ser políticamente independientes y que se subdividen en sociedades e imperios o conjuntos de sociedades jerárquicamente articuladas— y políticamente dependientes, las cuales están integradas en las primeras y se subdividen en comunidades locales, compuestas de familias y con intereses múltiples, y organizaciones, compuestas principalmente de adultos y con intereses particulares, como serían los gremios medievales y los partidos políticos o los sindicatos de la actualidad (Lizcano, 2013: 82-85). En la presente investigación se distinguen, principalmente, cinco tipos de colectividad: una sociedad, la República Mexicana, y cuatro tipos de comunidades locales, que en un orden decreciente de amplitud son el Estado de México y sus distritos, así como unidades municipales y las localidades intramunicipales que las integran; si bien estas últimas se dividen a su vez en cabeceras y localidades subordinadas. En ocasiones, se emplea el término *orden* o *nivel* para aludir a algunas de estas colectividades para explicitar la relación jerárquica que

En principio, las formas de gobierno de las colectividades pueden dividirse en dos géneros básicos y opuestos, democracia y autocracia, entre los cuales se ubicaría un tercer género, compuesto por las formas de gobierno híbridas o intermedias entre tales géneros básicos, las que o bien conjugan características democráticas y autocráticas o bien tienen alguna característica en una posición intermedia entre lo democrático y lo autocrático. Tres variables nos sirven para distinguir, por oposición, las características democráticas de las autocráticas. En cuanto al acceso al poder, las autoridades democráticas lo hacen a través de procesos (sorteos o elecciones) donde puede haber dos o más candidatos compitiendo libremente y donde los resultados responden a las preferencias de los ciudadanos, mientras que las autoridades de las autocracias acceden al poder por cualquier otro mecanismo, como elecciones no competidas o fraudulentas, herencia, nombramiento por autoridad superior o golpe de estado. Las otras dos variables se refieren a cómo se ejerce el poder. La actitud de las autoridades ante la oposición política, cuando no también ante otros tipos de discrepancia, permite distinguir entre la tolerancia propia de la democracia y la represión típica de la autocracia. Por último, las relaciones entre las distintas autoridades que coexisten dentro de las colectividades permiten diferenciar entre la democrática autonomía de cada una y la autocrática subordinación de todas ellas ante la más poderosa, que, de esta forma, concentra para sí todo el poder institucionalizado.³ De acuerdo con esta distinción, solo hay ciudadanos (y comunidad política) en la democracia, pues el hecho de que la autocracia tenga las dos primeras características señaladas implica que viola sistemáticamente los derechos civiles y políticos de los gobernados, lo que significa que no les permite actuar como ciudadanos.

Dentro de esta misma clasificación de formas de gobierno, se sostiene que las distintas experiencias democráticas protagonizadas a lo largo de la historia de la humanidad pueden

guardan entre sí. Si no se indica lo contrario, siempre que aludimos al Estado de México y a los distritos que lo componen, en especial al de Tenango del Valle, en el que se incluye Capulhac, nos referimos a sus actuales demarcaciones territoriales. El nombre de Capulhuac se refiere tanto a una localidad intramunicipal, sobre la que trata en la fundamental nuestra investigación, como a la unidad municipal de la que tal localidad es cabecera.

³ En Lizcano (2013: 64-76) se analiza la oposición entre la democracia y la no democracia a partir de estas tres variables, pero en un texto posterior, escrito por Hilda Naessens y este autor (2014: 55-61), se desarrolla más detalladamente y con ciertas modificaciones la oposición entre elecciones democráticas y elecciones no democráticas.

dividirse, a su vez, en dos especies básicas y una híbrida, de acuerdo con el nivel de la participación⁴ de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas, lo que condiciona drásticamente la forma de ejercer el poder. La distinción entre las dos especies básicas de democracia, la directa y la representativa, es por gradación (por tanto, también son por gradación las distinciones entre estas especies básicas y la democracia participativa): en la democracia directa la comunidad política (el conjunto de ciudadanos o de individuos con derechos políticos) tiene mucho más poder que en la democracia representativa, debido a que en la primera toma directamente muchas más decisiones vinculantes que en la segunda y tiene mayor control sobre sus autoridades. De esta manera, en la democracia directa los mecanismos de democracia directa prevalecen sobre los propios de la democracia representativa. En el extremo democrático más alejado, en una democracia representativa con la menor participación posible, la ciudadanía solo decidiría, a través de las elecciones correspondientes, sobre quiénes serían sus representantes; es decir, sobre quienes van a ser los que tomen todas las decisiones que se tomen después de las elecciones (Lizcano, 2012: 164-171).

Por último, consideramos que entre las dos especies básicas de democracias, directa y representativa, debe establecerse un híbrido, que podría denominarse *democracia participativa*: se trata de una forma de gobierno donde el nivel de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas es notoriamente mayor de lo que ha sido usual en las democracias representativas desde su surgimiento en el siglo XVIII hasta hoy (Lizcano, 2012: 149-150). En las democracias participativas, esta mayor participación puede expresarse de dos maneras que no se excluyen entre sí: a través de la generalización de la representación (fiduciaria) en colectividades políticamente dependientes que con frecuencia han sido gobernadas autoritariamente y a través de la coexistencia de las instituciones de la democracia representativa con el empleo habitual de mecanismos de democracia directa, los que sirven para que la comunidad política tome directamente decisiones vinculantes sobre asuntos distintos a la elección de autoridades. Hasta el siglo

⁴ De acuerdo con Sartori (2008: 94), distinguimos *participación* de *movilización*. El primer concepto alude al involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas; el segundo, al involucramiento de los ciudadanos en la ejecución de decisiones ya tomadas por las autoridades. La participación solo se presenta en la democracia, mientras que la movilización puede encontrarse tanto en la democracia como en la autocracia.

XVIII, las formas democráticas de gobierno que existieron en la historia de la humanidad deben catalogarse como democracias directas (o como democracias participativas) y tuvieron en la asamblea su mecanismo más distintivo, pues se caracterizaron por la celebración sistemática de reuniones donde los ciudadanos tomaban directamente decisiones vinculantes tras la deliberación correspondiente (Dahl, 1999).

Además de la clasificación del género democracia en tres especies (directa, participativa y representativa), para interpretar adecuadamente la forma de gobierno de la localidad de Capulhuac al final del siglo XIX, es necesario caracterizar su comunidad política, pues ello permite no solo comprenderla mejor, sino también compararla con la establecida por la legislación vigente en esas fechas en el Estado de México, que a su vez era similar a la existente en el resto de la República Mexicana.

En este sentido, es útil partir de una clasificación que, con base en la extensión y la composición clasista, distingue cinco clases de comunidades políticas, las cuales podrían presentarse en cualquiera de las tres especies de democracia. Por un lado, las comunidades políticas masculinas restringidas, que excluyen de su seno a todas las mujeres y una parte significativa de los varones, se dividirían en dos: oligárquica, compuesta exclusivamente por el estrato socioeconómico más favorecido, como la de la Venecia renacentista; e interclasista,⁵ como la de la Atenas de Pericles. Por otro lado, se distinguen otras tres clases de comunidades políticas: masculina universal, donde la exclusión es fundamentalmente de género; etnocéntrica o colonial, cuyo criterio de exclusión, típico de los imperios aunque no exclusivo de ellos, es principalmente étnico (como en los Estados Unidos desde que se reconoció el voto femenino hasta la década de 1960 o en la Sudáfrica del *apartheid*); y universal, donde no hay discriminación de ningún tipo (Lizcano, 2013: 85-89).

Para el presente artículo, consideramos pertinente dividir en dos tanto la comunidad política masculina restringida interclasista como la comunidad política masculina universal, a partir del grado de igualdad política de los estratos socioeconómicos que las integran:

⁵ Preferimos la denominación de *interclasista* a la de *popular*, porque cuando la comunidad política incluye a los sectores populares no suele excluir a los sectores más favorecidos económicamente.

homogéneas, cuando todos estos estratos tienen los mismos derechos políticos; y heterogéneas, donde los estratos socioeconómicos más favorecidos de la comunidad política tienen más derechos políticos que sus estratos menos favorecidos. Una manifestación clara de esta heterogeneidad se produce cuando estos estratos solo tienen el derecho de votar, debido a que el de ser votado es monopolizado por los estratos más ricos. Si añadimos esta distinción a la clasificación anterior, resultan siete clases de comunidad política: masculina restringida oligárquica, masculina restringida interclasista heterogénea, masculina universal heterogénea, masculina restringida interclasista homogénea, masculina universal homogénea, etnocéntrica o colonial y universal. Las tres primeras clases de comunidad política se asemejan porque en ellas son los estratos socioeconómicos más favorecidos los únicos que toman las decisiones colectivas, lo que las hace compartir un claro carácter oligárquico.

Pese a que, de acuerdo con nuestro marco teórico, como se indicó, solo en las democracias hay comunidad política, no se puede soslayar el hecho de que ha habido autocracias, incluso de carácter totalitario, que llevan a cabo elecciones y cuyos marcos jurídicos prescriben la existencia de ciudadanos con derechos similares a los de los regímenes políticos democráticos. Independientemente de que tales prescripciones deban considerarse demagógicas, esta situación aconseja hacer algunas distinciones terminológicas. Al conjunto de personas que en una autocracia puede votar, cuando no también ser votado, lo denominamos *comunidad política potencial*, en tanto que solo podría conformar una comunidad política, en el sentido pleno que otorgamos a este término, tras la correspondiente transición a la democracia. Por otro lado, para aludir conjuntamente a la comunidad política y a la comunidad política potencial emplearemos la inocua expresión de *conjunto de votantes potenciales*. Tanto a la comunidad política potencial como al conjunto de votantes potenciales se les puede aplicar la misma clasificación indicada respecto a la comunidad política.

Contexto histórico

La historia de la unidad básica de la organización política⁶ (UBOP) de Capulhuac comenzó antes de la Conquista, cuando tales unidades recibían el nombre de *altepeme* (*altepetl*, en singular). Tras la Conquista, los *altepeme* constituyeron la base de las encomiendas y, posteriormente, dieron origen a los pueblos de indios, si bien estos, sobre todo en el siglo XVIII, tendieron a fragmentarse, a través de un proceso en el que las localidades subordinadas o sujetas a una cabecera se convirtieron, a su vez, en cabeceras (García Martínez y Martínez Mendoza, 2012. La culminación de esta fragmentación se produjo con la Ordenanza de Intendentes de 1786, que pretendió convertir a todos los pueblos “sujetos” en cabeceras (Tanck, 2005).

La historia de Capulhuac ilustra los procesos mencionados. La tradición oral retrotrae la fundación de esta entidad a alrededor de 1425, cuando se habrían asentado en su actual territorio 12 familias, 11 matlatzincas y una mexicana o náhuatl. Este carácter multiétnico que se le atribuye desde sus orígenes incluiría también, en los momentos previos a la Conquista, el componente otomí. Tras la Conquista, Capulhuac fue encomendado a Juan Cano y, previa solicitud al virrey de la Nueva España, se procedió, en 1557, a la fundación del correspondiente pueblo de indios (García Castro, 1999: 166-167; García Sánchez: 1999: 59-65). En 1570, Capulhuac se había constituido en uno de los ocho pueblos de indios ubicados en el actual territorio del distrito de Tenango del Valle, y seguía conteniendo hablantes de las tres lenguas indígenas señaladas. A finales del siglo XVI, se mencionan, como parte del pueblo de indios de Capulhuac, cinco localidades que en el decenio del siglo XIX aquí estudiado también formaban parte de la municipalidad de Capulhuac: San Bartolomé Capulhuac —que siempre, por lo menos desde la Conquista hasta hoy, ha desempeñado el papel de cabecera y donde probablemente predominaba la lengua náhuatl—, Tlazala, barrio de mexicanos, Almaya, barrio de otomíes, Coaxusco, localidad de matlatzincas, y San Pedro Tlaltizapán (García Castro, 1999: 126-129, 166-168, 353). Sin embargo, en 1800, tras el mencionado proceso de fragmentación sucedido a lo largo y

⁶ De acuerdo con García Martínez y Martínez Mendoza (2012: 15), empleamos el término de *unidades básicas de la organización política* para aludir de forma conjunta a los señoríos prehispánicos, los pueblos de indios de la Nueva España y las unidades municipales del México independiente.

ancho de la Nueva España, estas cuatro localidades subordinadas, con excepción de Tlazala, se habían convertido en cabeceras de sus propios pueblos de indios (Tanck, 2005).

Para este trabajo es necesario enfatizar que en los pueblos de indios de la Nueva España, que constituían entidades corporativas con personalidad jurídica y con autoridades reconocidas por las instancias imperiales, los comuneros, categoría que al final de la Colonia abarcaba a la práctica totalidad de los varones indígenas adultos que vivían en esos pueblos de indios, poseían comunalmente las principales fuentes de riqueza de tales entidades y las gobernaban democráticamente. Dado que en estos pueblos de indios la toma de decisiones colectivas no era patrimonio exclusivo de las autoridades electas anualmente —gobernador, alcalde y regidor—, sino que también se llevaba a cabo en asambleas (Tanck, 2005, pp. 21-40), la forma de gobierno de los pueblos de indios novohispanos debe ser catalogada como democracia participativa, máxime cuando las elecciones anuales en colectividades pequeñas implican un control de la comunidad política sobre sus autoridades mayor que en las colectividades más grandes y con elecciones más espaciadas. De este planteamiento general, se infiere que, durante el periodo novohispano, las localidades de San Bartolomé Capulhuac, San Pedro Tlaltizapán, San Miguel Almaya y Santa María Coaxusco fueron gobernadas localmente por comuneros que poseían comunalmente sus tierras. Los comuneros de la unidad municipal de Calpulhuac en los siglos XIX, XX y XXI son, sin duda, los herederos directos de esos indígenas comuneros novohispanos, independientemente de que, con el correr de las décadas, perdieran sus leguas originarias y otras características propias de las etnias indígenas y se incorporaran al mayoritario conjunto de los mestizos mexicanos.

La UBOP de Capulhuac y las localidades que la han integrado también fueron fiel reflejo de la profunda transformación de la estructura de las UBOP que se produjo en el Estado de México entre 1812, con la promulgación de la Constitución de Cádiz, y 1826, cuando puede darse por concluida dicha transformación al establecerse una división municipal enmarcada en la oligárquica ley municipal de 1825 y que en aspectos fundamentales mantuvo su vigencia hasta el final del Porfiriato. A través de esta ley, los oligarcas, que ya monopolizaban el poder político en los órdenes federal y estatal, pretendieron, y en buena

medida consiguieron, arrebatarse a los comuneros el control político, cuando no también económico, que habían ejercido durante la Nueva España en los pueblos de indios, donde vivía la gran mayoría de la población. Esta ley (CCEM, 1825) estableció tres prescripciones que evidencian su carácter oligárquico y anticomunero. Por un lado, aumentó a 4,000 habitantes el número mínimo de personas para la constitución de una unidad municipal, cuando en la constitución gaditana de 1812 era solo de 1,000 y en la Colonia había habido muchos pueblos de indios con unos pocos centenares de personas. Por otro lado, estableció que para ocupar los principales cargos del ayuntamiento —alcalde, regidor y síndico— se requería saber leer (en el caso de los alcaldes, también escribir), lo que excluía a más del 70% de los adultos varones, y tener una propiedad o ingresos “que baste a mantenerle”, al tiempo que descartaba explícitamente a los jornaleros, que representaban un porcentaje similar al de los analfabetos. La connotación étnica de estas severas restricciones socioeconómicas, que pretendían que la oligarquía monopolizara los cargos del ayuntamiento y que en lo fundamental se mantuvieron vigentes hasta el final del Porfiriato, se evidencia, entre otros muchos documentos, en el que el ayuntamiento de Calimaya emitió en 1849 para evitar, con éxito, que se separaran algunos de los pueblos dependientes de él, al argumentar que carecían de un grupo de “hombres acomodados, independientes y regularmente ilustrados” (Salinas, 1996: 39). Por último, pasaba a los ayuntamientos la administración de los propios (inmuebles y tierras comunales) y arbitrios (contribuciones monetarias de diversa índole) que habían sido controlados por los pueblos de indios, con lo que se intentaba dejar sin autonomía económica a las ex cabeceras de tales UBOP. De esta manera, esta ley agredía frontalmente a los dos pilares básicos de las comunidades indígenas, el autogobierno local y la propiedad comunal, si bien en este texto enfatizamos la primera.

Los datos aquí presentados son, en buena medida, manifestación del éxito de los comuneros vinculados con la UBOP de Capulhuac ante esta ofensiva oligárquica que no cesó hasta la Revolución Mexicana.

Si se compara el número de UBOP de 1800 con el de 1826 en el actual territorio del Estado de México, se comprueba que hubo una reducción impresionante al respecto, lo que

implicó una disminución similar del número de gobiernos locales electos. De las 511 de UBOP existentes en 1800⁷ se pasó a 77 municipalidades en 1826; es decir, hubo una reducción de 85% de UBOP. Esto se tradujo en una drástica concentración del poder, pues 435 localidades que habían sido cabecera de pueblos de indios quedaron subordinadas a alguna de las 77 cabeceras municipales nuevas, lo que implicó que, por lo menos oficialmente, perdieron sus órganos de poder colegiados y electos (cabildos o ayuntamientos) para pasar a ser gobernados, con la notable pérdida de autonomía que ello implicó, por tenientes nombrados por prefectos o subprefectos que, a su vez, eran nombrados por el gobernador del estado.

El efecto de esta concentración del poder en lo que había sido la UBOP de Capulhuac fue dramático y solo parcialmente transitorio. En 1826, las cuatro localidades que en 1800 eran cabeceras de pueblos de indios, incluida Capulhuac, quedaron incorporadas a la municipalidad de Santiago Tianguistenco. Sin embargo, un año después, en 1827, la UBOP de Capulhuac recobró su independencia con las mismas cinco localidades que la habían conformado en el siglo XVI (Alanís, 1980; García Sánchez, 1999: 74; Velázquez, 1999: 117).

Después de este hecho trascendental, los cambios que han afectado el territorio de la unidad municipal de Capulhuac son los dos siguientes. Por un lado, en 1891 San Pedro Tlaltizapán se incorporó definitivamente a Santiago Tianguistenco,⁸ lo que significó una pérdida notable para Capulhuac, pues San Pedro Tlaltizapán era la localidad subordinada más poblada y extensa de la municipalidad.⁹ Por otro lado, entre 1924 y 1935, cuando se reincorporó definitivamente a Tianguistenco, Guadalupe Yancuitlalpan, localidad comúnmente conocida como Gualupita, perteneció al municipio de Capulhuac.

⁷ Estas 511 UBOP estaban compuestas por dos ciudades (Toluca y Lerma), una villa (Villa del Carbón, distrito de Jilotepec), tres reales de minas (Zacualpan, Sultepec y Temascaltepec, las tres en el Suroeste) y 505 pueblos de indios (Gerhard, 2000; Lizcano y Maya, 2017; Tanck, 2005).

⁸ La separación de San Pedro Tlaltizapán no puede sorprender a quien haya leído las actas de las juntas populares de 1870 a 1880 que se analizan en el siguiente apartado, pues buena parte de ellas tuvieron como tema principal las desavenencias entre este pueblo y el de Capulhuac.

⁹ De acuerdo con la ubicación actual de este pueblo, es probable que su segregación le costara a la municipalidad de Capulhuac alrededor de la mitad de su territorio. La misma estimación hace García Sánchez (1999: 17).

Sistemas políticos de Capulhuac

Década de 1870

En la década de 1870, el sistema político del Estado de México tuvo dos transformaciones sucesivas y de signo contrario. Por un lado, en esta entidad en 1870 se pasó de un conjunto de votantes potenciales masculino restringido interclasista heterogéneo a uno masculino universal heterogéneo, debido a que desde esa fecha se permitió votar a la casi totalidad de los adultos varones, pero se mantuvieron las drásticas restricciones socioeconómicas impuestas en 1825 para acceder a cargos municipales (Lizcano, Díaz y Ramírez, 2011). Por otro lado, el Estado de México, como el resto del país, sufrió una transición de la democracia a la autocracia, al pasar de la República Restaurada al Porfiriato (Emmerich, 2009: 15-17).

En este contexto, las actas de las “juntas populares” celebradas por los vecinos de la cabecera de Capulhuac¹⁰ entre 1870 y 1880, las cuales se conservan en el archivo municipal, permiten sustentar la hipótesis de que tales mecanismos de democracia directa tienen las características adecuadas para que la forma de gobierno de tal localidad, al conjugar dichas asambleas con las instituciones de la democracia representativa propias de la época, deba considerarse como democracia participativa. Sin embargo, la democracia participativa de Capulhuac era compatible con la presencia de una élite política. En primer lugar, las 100 asambleas celebradas en los 11 años mencionados demuestran que estos mecanismos de democracia directa no fueron llevados a la práctica esporádicamente sino, por el contrario, con frecuencia, si bien la distribución anual de tales asambleas es muy dispareja: diez en 1870, ocho en 1871, 21 en 1872, 16 en 1873, 18 en 1874, nueve en 1875, tres en 1876, tres de 1877, seis de 1878, cuatro de 1879, y dos en 1880. Esta muy desigual distribución anual de las asambleas demostraría que su celebración no estaba regida por un calendario predeterminado, sino que dependía de los problemas que se presentaran.

¹⁰ Con respecto a los pueblos subordinados a la cabecera que conformaban la municipalidad de Capulhuac, no tenemos documentos de la época que pongan de manifiesto su forma de gobierno, pero los datos señalados posteriormente sobre la actualidad sugieren que en el siglo XIX dispondrían de mecanismos de democracia directa similares a los de la cabecera.

En segundo lugar, el contenido de las actas no deja dudas acerca de la relevancia de los temas enfrentados en tales asambleas, así como del carácter vinculante de las decisiones tomadas en ellas. Algunos de los problemas enfrentados en estas juntas populares fueron los siguientes: litigios con San Pedro Tlaltizapán, una localidad de la misma municipalidad, y con Santa Cruz Atizapán, cabecera de su propia unidad municipal, sobre la propiedad de tierras comunales; usufructo de las tierras comunales pertenecientes a la propia cabecera; repartición de los terrenos que quedarían disponibles con la planeada desecación de la laguna de Lerma; organización de los vecinos para la construcción de un nuevo panteón; pretensión de Tianguistenco de erigirse en cabecera de un nuevo distrito, lo que era rechazado por Calpulhuac; etcétera.

En tercer lugar, los acuerdos con los que usualmente culminaban las juntas populares evidencian el carácter vinculante de las decisiones que tomaban. En efecto, en estas asambleas se informaba y debatía, pero también se tomaban las decisiones correspondientes a este tipo de mecanismo de democracia directa. Al respecto sobresale su capacidad para embargar bienes a quienes no pagaban las cotas convenidas para enfrentar los pleitos indicados con localidades vecinas.

En cuarto lugar, la pertinencia de catalogar como masculina universal a la comunidad política que se expresaba a su través de las juntas populares queda demostrada por el hecho de que el número de vecinos que asistieron por los menos una vez a las 100 asambleas celebradas entre 1870 y 1880, que es de 1,100 aproximadamente, es incluso superior al número de varones mayores de 17 años que tenía la localidad de Capulhuac, que como máximo sería de 928 individuos (la diferencia entre ambas cifras podría explicarse por dos hechos: que algunas personas anotaran su nombre de diferente forma en distintas asambleas y que los jóvenes que cumplieron 18 años en el periodo estudiado fuera mayor al de los varones adultos que murieron). El hecho de que todos los varones mayores de esa edad formaran parte de la comunidad política, en tanto que podían participar, porque de hecho participaban, en las juntas populares implica que tal comunidad política era interétnica, al estar integrada por todas las etnias existentes en la localidad, e interclasista, al incorporar a

todos sus estratos socioeconómicos. Por su parte, los nombres de los asistentes a las asambleas revela la exclusión total o casi absoluta de las mujeres de la comunidad política de la localidad de Capulhuac.

En quinto lugar, los porcentajes de asistentes a cada junta popular demostrarían el escaso grado de participación de esa comunidad política. En general, a las asambleas asistía menos del 10% de la comunidad política. De las 100 asambleas en cuestión, solo en 17 se tienen evidencias de que asistieran más de 90 vecinos. La que tuvo mayor quorum fue la del 9 de julio de 1871, con 260 asistentes; es decir el 28% de la comunidad política (potencial y real).

En sexto y último lugar, el número de veces que cada vecino asistió a las 100 asambleas no solo confirma la baja participación mencionada, sino que también revela la existencia de un pequeño grupo de personas caracterizado por su mayor participación en los asuntos colectivos. De los vecinos que asistieron por lo menos una vez a las 100 asambleas realizadas de 1870 a 1880: 995 (91%) lo hicieron de una a diez veces, 84, lo hicieron de 11 a 30 (8%) y solo un puñado de 18 personas asistieron a más de 30 (tres, de 31 a 40; diez, de 41 a 50; tres, de 51 a 60; y las dos restantes en torno a 75). Los datos proporcionados por una monografía reciente del municipio de Capulhuac en torno a sus personajes ilustres permiten afirmar que esa élite política lo era también, por lo menos en parte, en el ámbito económico (García Sánchez, Javier, 1999).

Siglo XXI

Al comparar el sistema político nacional y estatal del siglo XIX con el del siglo XXI, sobresale el cambio, pues el de la actualidad es una democracia representativa basada en una comunidad política universal. Sin embargo, en el municipio de Capulhuac hay permanencias notables.

Para terminar este apartado, se presenta información sobre la situación actual de las cinco localidades vinculadas durante siglos con la UBOP de Capulhuac —en especial acerca de la

tenencia de la tierra y las mayordomías—, la cual permite plantear la hipótesis siguiente: de acuerdo con el grado de vigencia que en la actualidad tienen aspectos relevantes de las formas de gobierno procedentes de los pueblos de indios novohispanos, las tres localidades subordinadas de la municipalidad de Capulhuac en la década de 1870 que habían sido cabeceras de pueblos de indios en 1800 —San Pedro Tlaltizapán, San Miguel Almaya y Santa María Coaxusco—conservan hoy en mayor medida que la cabecera municipal y Tlazala las formas de gobierno democráticas creadas en tales instituciones novohispanas.

Los dos aspectos que se analizan a continuación tienen una relevancia notoria. El primero se refiere a la tenencia de la tierra; es decir, al control sobre el medio de producción más importante en la UBOP de Capulhuac hasta la década de 1960.¹¹ El segundo alude al control que los seglares católicos tienen, a través de las mayordomías, sobre el mantenimiento de los templos y la organización de las fiestas religiosas, aspectos fundamentales, ambos, para la permanencia y reactualización de la identidad de las comunidades locales de las que estamos hablando.

En la actualidad, la casi totalidad de las demarcaciones de San Miguel Almaya y Santa María Coaxusco está conformada por tierras comunales, en tanto que en la de San Pedro Tlaltizapán el grueso de la superficie se divide, en proporciones semejantes, entre propiedad ejidal, proveniente de la hacienda de Atenco, y propiedad comunal. Por el contrario, las jurisdicciones de la cabecera y de San Nicolás Tlazala se componen básicamente de propiedad urbana, si bien el segundo caso incluye una porción de tierra comunal (AC, 2003: 38 y plano D-4; AT, 2005: 41 y mapa D-4; García Sánchez, 1999: 20; Velázquez, 1999: 55). A diferencia de los ejidos, que proceden de extensas haciendas y ranchos privados, las tierras comunales están asociadas a la persistencia de la propiedad comunal novohispana. El ejido, que procede del reparto agrario posrevolucionario de grandes propiedades privadas, es *dotado* por el gobierno, mientras que la comunidad agraria, constituida por tierras comunales, es *reconocida* o *confirmada*. En cuanto a la organización, la normatividad relativa a los ejidos y las comunidades agrarias diseña una

¹¹ Entre 1960 y 1970, la población económicamente activa del municipio de Capulhuac ocupada en actividades agropecuarias pasó de 63% a 34%, mientras que en 1990 había descendido a 14% (García Sánchez, 1999: 53).

forma de gobierno que con un claro carácter de democracia directa, en tanto que está previsto que la asamblea, de ejidatarios o de comuneros, según sea el caso, retenga el control sobre todos los asuntos de mayor importancia (CEUM, 1992).

Por su parte, como en el resto del Estado de México, las mayordomías han demostrado ser una institución con una gran capacidad de permanencia y recreación. En general, están encargadas de la organización de las fiestas religiosas y sus autoridades, los mayordomos, son electos anualmente por los feligreses en asambleas que, con frecuencia, se celebran en el atrio de la iglesia. En las cinco localidades del municipio de Capulhuac están presentes ampliamente (García Sánchez, 1999: 41, 68). Por ejemplo, en la cabecera y Santa María Coaxusco las mayordomías organizan las siguientes festividades: el carnaval, que se celebra la última semana de enero y las dos primeras de febrero en honor al santo patrono San Bartolomé Apóstol, cuenta con varias mayordomías; la semana santa es organizada por cinco *sociedades*, cada una de las cuales tiene un mayordomo; San Isidro Labrador tiene su momento culminante el 15 de mayo; el día de la Cruz se celebra el 3 de mayo en dos colonias, cada una con su mayordomía; la fiesta patronal de San Bartolomé Apóstol, en torno al 24 de agosto, está a cargo de varias mayordomías (una para la fiesta, otra para la danza, otra para los cohetes y otra más para las bandas de música); Santa María es celebrada en Coaxusco el 8 de septiembre, y cuenta con una mayordomía general, además de las tres encargadas de otras tantas cuadrillas; San Miguel Arcángel se celebra en octubre para no coincidir con la fiesta patronal de San Miguel Almaya, que, de acuerdo con el santoral, gira en torno al 29 de septiembre; San Judas Tadeo y la Virgen del Rosario se celebran también en octubre y cada una tiene una mayordomía encargada de la misa y otras tres encargadas de otras tantas cuadrillas; por último, la Virgen de Guadalupe se celebra el 12 de diciembre y es organizada por dos mayordomías: una procedente de la iglesia y otra del mercado (González, 2015).

Discusión teórica

Como se anticipó, en este apartado se plantean dos discusiones teóricas a partir de la información recabada sobre las formas de gobierno en distintas localidades de la UBOP de Capulhuac en la década de 1870 y el inicio del siglo XXI: la relación entre democracia directa y democracia representativa y el grado de igualdad que existe en ese mecanismo fundamental de la democracia directa que ha sido la asamblea.

La democracia participativa de la localidad de Capulhuac en las últimas décadas del siglo XIX, que exhibe una forma de gobierno donde son relevantes simultáneamente tanto instituciones propias de la democracia representativa, como el ayuntamiento, como instituciones típicas de la democracia directa, como la asamblea, constituye un argumento importante para contradecir la tesis de que la democracia representativa y la democracia directa son formas de gobierno antagónicas; es decir, que se excluyen entre sí. Esta tesis no puede sino basarse en el supuesto, demostrado como falso en este trabajo, de que los mecanismos fundamentales de esas dos especies de democracia —que desde la tesis criticada no serían especies de un mismo género, sino géneros distintos de formas de gobierno—, la representación y la toma de decisiones colectivas directamente por la comunidad política, no pueden coexistir en la misma colectividad. Esta tesis ha sido la más frecuente desde los inicios de la modernidad en el siglo XVIII, al ser defendida tanto por los liberales como por los socialistas de las principales orientaciones, desde los anarquistas, que pusieron en el centro de sus proyectos la democracia directa, hasta los comunistas, que instauraron algunos de los regímenes políticos más represivos de la historia de la humanidad (Lizcano, 2009).

En contra de esta tesis, sostengo tres postulados, que avalan que las tres especies del género democracia (directa, participativa y representativa) deban considerarse como tales especies y no como géneros independientes de formas de gobierno, lo cual constituye un argumento relevante para defender que no son formas de gobierno antagónicas, sino complementarias. En primer lugar, según se contempla en el marco teórico de este trabajo, la democracia directa y la democracia representativa deben considerarse como dos especies de un mismo

género de forma de gobierno, la democracia, pues comparten características de máxima relevancia. En segundo lugar, es falso que la democracia directa “realmente existente”, desde la de la Grecia de la Antigüedad, se oponga a la democracia representativa por no tener representantes, según pretende la famosa definición de democracia directa, que la considera como una forma de organización política donde todos deciden sobre todo. En todas las democracias directas sobre las que se tiene noticia, incluidas por supuesto las de la Grecia de la Antigüedad, los mecanismos de democracia directa han coexistido con la representación (Hansen, 1999: 161-177; Lizcano, 2012; Manin, 1998: 36-37). Por tanto, la democracia directa no se *opone* a la representativa porque la primera no tenga representantes y la segunda sí los tenga, sino que, conforme se afirma en nuestro marco teórico, por el *grado* en que la ciudadanía participa en la toma de decisiones colectivas. Esta constatación constituye un segundo argumento que justifica que estas dos especies básicas de democracia no sean antagónicas, sino, por el contrario, compatibles. Al considerar los dos postulados que se acaban de mencionar, el tercer postulado, que se deriva de lo analizado en esta ponencia, se hace más evidente: en la democracia participativa, como la de la localidad de Capulhuac en el decenio de 1870, el grado de participación de la ciudadanía puede catalogarse como intermedio entre los de las dos especies básicas de democracia, pues en la primera es difícil de establecer si la representación tiene más peso que los mecanismos típicos de la democracia directa (en este caso la asamblea) o viceversa.

La segunda discusión puede plantearse también al contrastar lo investigado en esta ponencia con la mencionada definición, tan famosa como falsa, de democracia directa. En efecto, de la pretensión de que la democracia directa sea una forma de gobierno en la que todos los ciudadanos toman todas las decisiones, se deduce que a las asambleas donde se toman tales decisiones acuden todos los ciudadanos, pero, además, suele inferirse que todos ellos participan y que lo hacen en igualdad de condiciones, como si todos ellos tuvieran capacidades similares de persuasión y fueran escuchados con las mismas simpatías. Sin embargo, tanto la deducción como las inferencias son falsas. Por un lado, a las asambleas abiertas de colectividades con un número más o menos abultado de ciudadanos no acudía un número significativo de ellos, como lo demuestra que el foro de la Atenas democrática

de la realidad solo cabía alrededor de la mitad de sus ciudadanos. Los motivos podrían ser diversos: falta de interés, pereza, enfermedad, etcétera. En el caso aquí estudiado, como se dijo, la asamblea con más asistencia no alcanzó a reunir un tercio de los ciudadanos.

Por otro lado, es lógico pensar que la importancia de los participantes en estas asambleas era dispar, en virtud de diferencias tanto naturales (edad y capacidades diversas como la valentía y la capacidad de persuasión) como sociales (las relativas a la riqueza, el poder y el estatus, que pueden llevar consigo grados diversos de influencia sobre otras personas). No es probable que se escuchara con la misma atención a un anciano sabio que a un joven atropellado y confuso. Los llamados sofistas por Platón demuestran que en las asambleas griegas de la Antigüedad lo dicho por unos ciudadanos tenía más importancia que lo dicho por otros. Por tanto, es dable sostener que las asambleas han sido reuniones de iguales, en el sentido de que todos podían participar, en las decisiones (lo que no es poca cosa), pero también de desiguales, en el sentido de que los participantes intervendrían con un nivel dispar de actividad (es probable que muchos permanecieran en silencio y que no todos los que tuvieran una participación activa la manifestaran en distinto grado).

También podría suponerse que en colectividades estratificadas la heterogeneidad de las asambleas fuera mayor que en colectividades sin estratificación (como eran las griegas e italianas mencionadas antes y las de muchos pueblos de indios del imperio español), pues en las primeras a las diferencias naturales, propias de toda colectividad, se sumarían las diferencias asociadas con los estratos. La conclusión es que la asamblea, pese a ser el mecanismo de toma de decisiones donde participa una mayor proporción de la ciudadanía, dista de ser lo igualitario que muchos han pretendido. La decisión tomada por una asamblea (como la tomada por los otros mecanismos de democracia directa) tiene más legitimidad que la tomada por las autoridades, independientemente de que estas sean electas o nombradas, individuales o colegiadas. Pero las decisiones tomadas en asamblea distan de reflejar lo que desea un conjunto de personas con las mismas capacidades. En las asambleas es fundamental la persuasión, porque es común que haya diferentes posturas. Pero estas no se derivan solo de pensar distinto, sino también de intereses materiales diferentes que no necesariamente responden al bienestar de la colectividad. En el caso aquí estudiado,

resultaría lógico suponer que las personas más activas y con mayor capacidad de persuasión eran las 18 personas que asistieron a más de 30 de las 100 juntas populares que se celebraron en la cabecera municipal de Capulhuac; es decir, menos del dos por ciento de la comunidad política de tal localidad.

Conclusiones

Del análisis expuesto en los cuatro apartados de esta ponencia, se derivan los dos conjuntos de conclusiones siguientes. En primer lugar, en la década de 1780, en un contexto estatal donde se transitaba tanto de la democracia a la autocracia como de un conjunto de votantes potenciales masculino restringido interclasista heterogéneo a otro masculino universal heterogéneo, la forma de gobierno de la cabecera municipal de Capulhuac, así como, por inferencias, las de las otras localidades de esta municipalidad, deben ser catalogadas como democracia participativa, en tanto que conjugaba los procesos típicos de la democracia representativa con la celebración frecuente de asambleas. Este tipo de democracia se había conformado en los pueblos de indios de la Nueva España. En segundo lugar, en el siglo XXI, en un contexto de democracia en los órdenes nacional y estatal, conviven la democracia representativa (en la cabecera y en San Nicolás Tlazala) con la democracia participativa de San Miguel Almaya y Santa María Coaxusco.

Bibliografía citada

- AC (Ayuntamiento de Capulhuac) (2003), *Plan municipal de desarrollo urbano de Capulhuac*, Toluca, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 162 pp. Consultado el 27 de marzo de 2015 en http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/planes_municipales/capulhuac/index.htm.
- Alanís Boyso, Rodolfo (1980), "Instalación del primer ayuntamiento del municipio de Capulhuac", *Boletín y Archivo General del Estado de México*, núm. 6, Toluca, septiembre-diciembre, pp. 25-29.
- AT (Ayuntamiento de Tianguistenco) (2005), *Plan municipal de desarrollo urbano de Tianguistenco*, Toluca, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 213 pp. Consultado el 27 de marzo de 2015 en http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/planes_municipales/tianguistenco/index.htm.
- CCEM (1825), Para la Organización de Ayuntamientos del Estado, Decreto número 36, 9 de febrero, en Álvaro Arreola Ayala (1999), *Legislación electoral en el Estado de México. Siglos XIX-XX*, vol. I, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Toluca, pp. 13-23.
- CEUM (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos) (1992), Ley Agraria, México, con las reformas habidas hasta abril de 2012.
- Dahl, Robert Alan (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 246 pp.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) (2009), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 135 pp.
- García Castro, René (1999), *Indios, territorio y poder en la provincia Matlazinca. La negociación del espacio político de los pueblos otomianos, siglos XV-XVII*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto Nacional de Antropología e Historia, 519 pp.

- García Martínez, Bernardo y Gustavo Martínez Mendoza (1012), *Señoríos, pueblos y municipios. Banco preliminar de información relativa a la genealogía de las unidades políticas y territoriales básicas de Mesoamérica, Nueva España y México*, México, El Colegio de México, 101 pp. + disco compacto.
- García Sánchez, Javier (1999), *Capulhuac. Monografía municipal*, Toluca, Instituto Mexiquense de Cultura, 115 pp.
- Gerhard, Peter (2000), *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed., 495 pp.
- González, José Luis (2015), *Mayordomías en Capulhuac* (manuscrito del encargado del archivo municipal de Capulhuac), mayo.
- Hansen, Mogens Herman (1999), *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles, and Ideology*, Norman, Universidad de Oklahoma, 447 pp.
- Lizcano Fernández, Francisco (2009), “Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa”, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, segunda época, núm. 55, Madrid-Valencia, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (Inauco), otoño de 2009, pp. 105-129.
- Lizcano Fernández, Francisco (2012), “Democracia directa y democracia representativa”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 60, Toluca, UAEM, septiembre-diciembre, pp. 145-175.
- Lizcano Fernández, Francisco (2013), “Unidad y diversidad del fenómeno democrático”, en Francisco Lizcano Fernández y Cynthia Araceli Ramírez Peñaloza (coords.), *Hacia una historia del poder en México*, México/Toluca, Miguel Ángel Porrúa / Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM / Coordinación de Humanidades de la UNAM, pp. 63-92.
- Lizcano Fernández, Francisco, Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil (2011), “Votantes y candidatos en el Estado de México (siglos XIX y XX)”, en Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojeto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza! A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, México, Porrúa, pp. 864-898.
- Lizcano Fernández, Francisco e Hilda Naessens (2014), “La democraticidad de la elección a la gubernatura del Estado de México en 2011 a partir de textos académicos y de

- observadores electorales”, *Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 39, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril, pp. 53-79.
- Lizcano Fernández, Francisco e Ivonne Maya Espinoza (2017), “Permanencia y cambio en la división municipal del Estado de México (1826-1910)”, *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, México, Instituto Mora, enero-marzo, pp. 104-139.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 300 pp.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), “Erección de municipalidades y municipios en el valle de Toluca, siglo XIX”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 541, febrero, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 36-41.
- Sartori, Giovanni (2008), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 450 pp.
- Tanck de Estrada, Dorothy (2005), *Atlas ilustrado de los pueblos de indios. Nueva España, 1800*, México, El Colegio de México / El Colegio Mexiquense / Fomento Cultural Banamex / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 268 pp.
- Velázquez Morales, Isaac Luis (1999), *Tianguistenco. Monografía municipal*, Toluca, Instituto Mexiquense de Cultura, 3ª ed., 172 pp.