

LA IMPLANTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES CASTELLANAS EN EL NUEVO MUNDO: CONOCIMIENTO GEOGRÁFICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN INDIAS

RAMÓN MARÍA SERRERA CONTRERAS
Universidad de Sevilla

El triunfo por las armas obtenido por los castellanos en apenas cinco décadas daba derecho a imponer en tierras americanas un nuevo orden político y administrativo. El pueblo conquistador pronto ensayó la implantación en Ultramar de un esquema de gobierno inspirado en el modelo metropolitano. Los nuevos territorios, conforme iban siendo "pacificados" —según el término usado en la época—, fueron incorporados oficialmente a la Corona de Castilla, promotora de la empresa, siendo bautizados por sus conquistadores con nombres alusivos a su región o ciudad de origen: Nueva Toledo, Nueva Galicia, Nueva Extremadura, Nueva Andalucía, Nueva España, etc. Todo este conjunto, en el que se reproducía la variada toponimia peninsular, pronto comenzó a recibir la genérica denominación de "Indias Occidentales" o "Indias Españolas", patrimonio exclusivo de los monarcas castellanos. Así se recuerda en una disposición del Emperador Carlos fechada en Barcelona el 14 de diciembre de 1519: "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos Títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, islas y Tierra Firme del Mar Océano descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad y lo hemos prometido, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla".

Puede decirse que en apenas unos treinta años quedó diseñado el modelo administrativo indiano logro éste que no merecería especial atención si no fuera porque, en líneas generales, salvo algunas modificaciones en las siguientes centurias que no afectaron a su estructura fundamental, iba a perdurar durante trescientos años hasta el período de la Emancipación. La experiencia, sin precedentes en el mundo medieval, resulta de extraordinario interés para el historiador de nuestros días por varias circunstancias: la lejanía de las nuevas tierras, comunicadas con la Metrópoli únicamente por vía marítima la inmen-

sidad espacial del continente la diversidad regional del territorio en latitudes, suelos y climas y la existencia previa en dichas tierras de formaciones político-administrativas complejas en el mundo indígena, muy diferentes a las del pueblo conquistador. A pesar de estas cuatro variables, Castilla pudo y supo moldear una estructura imperial que, a pesar de sus desajustes internos, funcionó mejor o peor, pero funcionó.

Dos características conviene destacar en esta etapa fundacional de las Indias que llega hasta aproximadamente la década de los años setenta. En primer lugar, la simultaneidad del proceso conquistador con el vertebrador de instituciones. De siempre se ha dicho que en el Nuevo Mundo nunca hubo tiempos oficiales. La ausencia de sincronía entre sus distintos territorios fue rasgo distintivo de la historia americana: mientras se descubre en una zona, se conquista en otra y se está poblando en otra. Cuando se inicia la conquista de Perú ya tiene México Audiencia y Santo Domingo universidad. Cuando se crean los grandes virreinos, todavía se están lanzando los primeros vectores de penetración en otras áreas periféricas. Hay, pues, una especie de frontera temporal móvil que obliga a ir ensayando fórmulas y soluciones de gobierno que pueden resultar válidas en un momento, pero que se muestran caducas unos lustros más tarde.

Estos desajustes cronológicos temporales y el carácter de transitoriedad que define este período fundacional reflejan claramente una idea que con frecuencia se olvida: el modelo político-administrativo indiano no nació perfilado -cuajado diríamos- desde su origen, sino que, por el contrario, se fue delineando y fraguando conforme se desarrollaban los acontecimientos y se incorporaban nuevas tierras. Hasta 1520 el Nuevo Mundo se reducía al ámbito antillano. La Corona podía gobernar este limitado espacio con algunos funcionarios del Consejo de Castilla, la Casa de la Contratación de Sevilla y un gobernador y una Audiencia en Santo Domingo. Pero cuando en 1519-21 se calibra la plena e inmensa conquista de México, ya se admite la necesidad de unos órganos específicos que administren y canalicen el poder real en el nuevo escenario. La creación del Real y Supremo Consejo de las Indias en 1524, desglosado ya del de Castilla, y el ensayo de fórmulas colegiadas o unipersonales de gobierno es, según ello, la respuesta institucional a la conquista de un área como la novohispana, con tierras prósperas, abundante población y riqueza minera.

A lo largo de todo el período colonial el desarrollo institucional marchó a remolque de la actividad conquistadora y explotadora del territorio proceso éste en virtud del cual, conforme se consideraba pacificada una zona, quedaba desgajada del núcleo de origen para ser elevada a unidad de gobierno autónoma con autoridades propias. En Indias, como en Castilla, la Historia y la Geografía de las divisiones administrativas fueron siempre fiel reflejo del proceso de ocu-

pación efectiva del suelo americano. Y esa es la razón de que arbitrarias demarcaciones espaciales otorgadas a conquistadores —piénsese en la Nueva Castilla y el Nuevo Toledo concedidos a Pizarro y a Almagro en la conquista de Perú— pronto fueran suprimidas. El conocimiento efectivo de la realidad indiana una vez más obligaba a olvidar líneas trazadas de acuerdo con una Geografía fantástica e imaginaria del continente. Por ello, pronto la Corona se vio en la necesidad de acudir a la ciencia geográfica. Las Indias no eran conocidas. La imagen transmitida por los cronistas era muy fragmentaria y estaba plagada de errores y contradicciones. Se legislaba para unas tierras que día a día, mientras avanzaba la centuria, se dilataban como un organismo vivo en las cuatro direcciones hasta ir adquiriendo su auténtica fisonomía continental. En unas instrucciones reales dirigidas en 1536 a don Antonio de Mendoza, primer virrey de México, aparece dicha preocupación con estas expresivas palabras: "... y porque deseamos mucho tener una traza o pintura de los principales pueblos y puestos de esa tierra y costa de ella, mandaréis a alguna persona que lo haga, lo más verdaderamente que allá se pudiese o supiese hacer, declarando el sitio, distancia de leguas, grados de altura que hubiese de un pueblo y puesto a otro y en cada uno de ellos y la misma relación nos enviad de las tierras e islas que el Marqués [Hernán Cortés] ha descubierto o descubriere". El Virreinato de Nueva España acababa de ser creado y el Emperador seguía sin conocer la entidad y configuración de unas tierras que desde quince años antes habían sido incorporadas a su Real Corona.

Sin los anteriores supuestos es imposible penetrar en la realidad institucional indiana del siglo XVI. Tanto para las autoridades regionales de Ultramar como para el Consejo de Indias y el propio Monarca, el Nuevo Mundo era una masa continental de límites imprecisos y configuración nebulosa sobre el que se gobernaba y legislaba no pocas veces en precario. Baste estudiar la cartografía americana de la centuria, extranjera sobre todo, para contemplar la evolución de la fisonomía de aquella nueva geografía que, como un ser dotado de vida propia, va desarrollando sobre el pergamino su verdadero perfil. Por ello el modelo político-administrativo sólo podemos considerarlo consolidado en las décadas finales del siglo, cuando América no es ya un concepto difuso, sino una realidad poblada y conocida. De ello se percataron con claridad Felipe II y sus eficaces funcionarios del Consejo de Indias dirigidos por la eximia figura de Juan de Ovando. Entonces, más que nunca, pudo decirse que la Geografía como ciencia se ponía al servicio de los intereses del Estado. La medida se adoptó en los años setenta, cuando se llegó al convencimiento de que para una mejor gobernabilidad de los reinos ultramarinos había que contar con información completa, homogénea y actualizada de su realidad demográfica, social, religiosa, económica y estratégica. Se crea para ello en el seno del Consejo de Indias el cargo de

Cosmógrafo Mayor y se elaboran sucesivos cuestionarios para ser cumplimentados por las autoridades locales indianas. Tras dos intentos fallidos, por fin el cursado en 1577, compuesto por cincuenta preguntas, recibió el eco esperado y al Consejo de Indias comenzaron a llegar respuestas de todas las circunscripciones administrativas del Nuevo Mundo. La empresa se completaría con la redacción de la *Geografía y Descripción de las Indias*, redactada en 1574, cuyo autor, el cosmógrafo mayor Juan López de Velasco, había sido también uno de los inspiradores -en cierta medida el autor- de la elaboración del cuestionario.

Muertos los primeros cronistas y conquistadores, y una vez superada ya la fase de asombro ante el Descubrimiento, estos nuevos burócratas filipinos fueron de hecho los encargados de obtener y transmitir una imagen sin duda menos exótica, pero mucho más real, de las Indias Españolas. ¿Es una casualidad que fuera precisamente en esta época -los años setenta- cuando se consiguió vertebrar definitivamente el poder real castellano en el Nuevo Mundo?.

Por otra parte, al igual que aconteció en el proceso de la Conquista, a la hora de establecer los dos focos de poder y sedes virreinales se siguió el principio de superposición y concentricidad espacial con respecto a las dos grandes formaciones política y culturales del mundo indígena: Mesoamérica y los Andes Centrales. La vieja Tenochtitlán siguió siendo el corazón del área mexicana, pero en Perú se desplazó la capitalidad del Cuzco (a 3.200 metros de altitud) a la ciudad de los Reyes, Lima, en la costa y mejor comunicada con el exterior. No es una casualidad esta doble elección, sino la respuesta coherente a unas motivaciones culturales basadas en el principio de que toda conquista supone la prevalencia de una sociedad dominante sobre los grupos y sociedades dominados. En cierto modo, sustituir el vértice del poder indígena, asumiéndolo en una nueva realidad administrativa, permitía un mejor aprovechamiento de la estructura estatal preexistente. No, por supuesto, para seguir aplicando el antiguo principio de reciprocidad social, sino para canalizar vertical y unidireccionalmente un nuevo concepto de autoridad mayestática. El nuevo orden hacía posible el aprovechamiento de la concentración de recursos de una población indígena densa y acostumbrada al trabajo organizado y especializado y, sobre todo, construir y agrupar las nuevas unidades administrativas sin desarticular del todo las estructuras sociales y económicas existentes.

En líneas generales, cabe afirmar que ya desde mediados del XVI el poder real había logrado diseñar en el Nuevo Mundo una compleja maquinaria político-administrativa centralizada, de estructura piramidal y regida en su funcionamiento por los principios de verticalidad en la canalización y delegación del poder, de jerarquización funcional de los cargos e instituciones, y de concentricidad territorial en el ámbito de aplicación de competencias. Por ello puede hablarse también para el período español de una América Nuclear, en donde se

concentró el mayor número de instituciones (Nueva España, Perú y Nueva Granada), y de una América Marginal, teóricamente subordinada administrativamente a aquella y en donde el poder se ejerció de forma más mitigada en razón de la menor presencia institucional (Río de la Plata, Centroamérica, Venezuela, Septentrión Novohispano, Chile, ámbito antillano, etc.). Las dos siguientes centurias contemplarían la progresiva dilatación del espacio nuclear, particularmente a raíz de las grandes transformaciones administrativas del último tercio de la Centuria Ilustrada.

Un texto legal del año 1571, inspirado por Juan de Ovando, el gran teórico de las reformas indianas emprendidas por los funcionarios de Felipe II, refleja con gran expresividad todo lo que se lleva dicho, introduciendo también como nuevo factor la organización eclesiástica en correspondencia con la estatal. Se titula *La Orden que se ha de tener en el dividir y repartir el Estado de las Indias* y merece la pena reproducirlo íntegramente, a pesar de su extensión, y eludir cualquier tipo de comentarios. Dice así:

Porque tantas y tan grandes tierras, islas y provincias se puedan con más claridad y distinción percibir y entender de los que tuvieran cargo de gobernarlas, mandamos a los de nuestro Consejo de Indias que siempre tengan cuidado de dividir y partir todo el estado de las Indias descubierto, y que por tiempo se descubriere, para lo temporal en virreynatos, provincias de audiencias y cancillerías reales, y provincias de oficiales de la Hacienda Real, adelantamientos, gobernaciones, alcaldías mayores, corregimientos, alcaldías ordinarias y de hermandad, concejos de españoles y de indios. Y para lo espiritual, en arzobispados y obispos sufragáneos, abadías, arciprestazgos, parroquias y dezermerías, provincias de las órdenes y religiones, teniendo siempre intento a que la división para lo temporal se vaya conformando y correspondiendo cuanto se pudiere a la espiritual. Los arzobispados y provincias de las religiones con los distritos de las audiencias. Los obispados con las gobernaciones y alcaldías mayores. Los arciprestazgos con los corregimientos, y los curatos con las alcaldías ordinarias.

El texto no deja de ser una mera declaración programática, aparentemente teórica. Lo curioso, sin embargo, es que las Indias fueron de hecho organizadas —salvo las lógicas excepciones— bajo unos patrones institucionales muy similares a los que en él se apuntan.

Hubo, naturalmente, numerosísimos desajuste funcionales entre autoridades y organismos de una región a causa de interferencias, injerencias y conflictos de delimitación competencial a veces, incluso por simples cuestiones de preeminencias públicas y sociales. El Archivo General de Indias de Sevilla custodia documentación muy copiosa sobre el tema en prácticamente todas sus secciones durante los tres siglos. Algunos de estos fallos fueron corregidos a lo largo del tiempo con una normativa legal más adecuada o con la selección de funcionarios más capaces para desempeñar los cargos. A veces se procedió a retocar parcialmente el organigrama administrativo creando, suprimiendo o desplazan-

do la ubicación de la cabecera de la institución. Pero, en ocasiones, la Corona (por ejemplo, choques del virrey con la Audiencia, de Audiencias con gobernadores, etc.) porque al fin y al cabo se trataba de territorios alejados con respecto a los cuales más valía actuar de árbitro entre instituciones poderosas que mutuamente se vigilaban en el desempeño de sus funciones, denunciando con frecuencia actuaciones poco diligentes o extralimitación en el uso de las facultades que tenían conferidas. Este sistema indirecto de control funcionó en la práctica y así fue mantenido durante tres centurias.

Por lo demás, el establecimiento de una organización estatal en Indias era una experiencia insólita no sólo por la inmensidad territorial del continente y su acentuada diversidad regional, sino también, y sobre todo, porque ésta se edificó sobre unos espacios que hasta entonces habían contemplado el desarrollo de complejas estructuras de poder, algunas muy evolucionadas, antes de la Conquista. Para el siglo XVI es objetivo prioritario estudiar y calibrar el grado de desaparición o persistencia de esas antiguas formas de organización política indígenas.

Como en toda invasión militar por parte de un pueblo extranjero, la Conquista implicó un cambio de soberanía en virtud de la incorporación de las tierras americanas a la Corona de Castilla. Cuando el Padre Las Casas describe el final del Incario, lo hace con estas concisas palabras: "Yendo este camino el Atabalipa [Atahualpa] con sus cuarenta mil hombres contra el hermano Guascar, llegó Francisco Pizarro vuelto de Castilla con la Gobernación del Perú, y lo prendió y mató en la ciudad llamada Cajamarca. Y aquí se acabó el feliz y glorioso Estado Real de los Ingas, reyes y señores universales de los reinos tan largos de la tierra que llamamos el Perú, larga y lamentable historia, y no menos miseranda de contar". El pueblo castellano, al imponer sus normas de gobierno y un nuevo código de valores en virtud de la nueva relación de dominio, desvertebraba el andamiaje político prehispánico e imponía en Indias sus instituciones. Pero ¿en qué grado y con qué intensidad? Visto con perspectiva, puede afirmarse que, después de una centuria de presencia española, las antiguas estructuras indígenas de poder quedaron más erosionadas por su cúspide que por sus cimientos.

La transformación más radical que experimentó el mundo aborígen fue su sometimiento, por primera vez en su curso histórico, a un poder exterior, personificado en la lejana figura del monarca castellano, que también era un poder único para todas las tierras conquistadas. Analizado desde el Viejo Mundo es dado afirmar que por primera vez chibchas, aztecas, huicholes, huancas, incas, mayas, arahuacos o taínos tenían una experiencia política común: ser vasallos del Rey Católico. Desde España todos eran indios, habitantes de las Indias Occidentales. Este fenómeno uniformante seguro que no fue sentido por los

propios indígenas. En su época, ni siquiera los procesos expansionistas azteca e incaico del siglo anterior a la Conquista habían podido generar un principio de identidad común que superara el sentido de pertenencia a una colectividad étnica concreta. En todo caso, era una experiencia previa de sujeción a un foco de poder exterior: el Cuzco y Tenochtitlán. Pero no hasta el punto de hacer nacer una conciencia histórica común que fuera compartida por las áreas andina y mesoamericana. Los castellanos, por el contrario, ampliaban el fenómeno a escala casi continental, imponiendo normas homogeneizadoras que provenían de su propia tradición cultural, como los conceptos occidentales de Imperio, la institución monárquica vinculada automáticamente a la primogenitura, la división territorial del espacio en virreinos y provincias, autoridades unipersonales, fronteras y límites administrativos concebidos como un *continuum*, códigos legales y normas escritas, etc. El modelo aplicado en Indias era demasiado teórico como para que quedara asentado en pocas décadas sobre una población con siglos de tradición cultural autóctona.

Dos ejemplos del mundo andino pueden ilustrar este desajuste institucional entre la teoría administrativa castellana y los patrones culturales de la tradición cultural indígena: las formas duales de gobierno en las jefaturas étnicas y la concepción espacial dispersa, no continua, de los territorios que integraban la mayor parte de estas unidades sociales y administrativas en el período prehispánico. La profunda revolución que ha vivido la Historiografía Andina en las últimas décadas, con la incorporación de métodos de trabajo originarios de la Antropología Cultural, la Etnohistoria y la Arqueología, ha hecho posible una nueva lectura de las viejas crónicas y la revalorización de otros testimonios documentales de la época que aportan información valiosa sobre estos temas, hasta ahora insuficientemente conocidos. Los cronistas y los visitantes del XVI, al transmitir las noticias que recibían de sus informantes -o que ellos observaban directamente-, trataron de adaptarlas, occidentalizándolas, a sus propios criterios y mentalidad de la época. No acertaban a comprender, por ejemplo, las formas de emparentamiento andino, las relaciones de reciprocidad en el seno de la sociedad o las categorías espaciales simétricas o asimétricas del hombre aborígen ni tampoco la posibilidad de que unidades políticas y sociales como las "jefaturas", "reinos" y "señoríos" indígenas pudieran estar distribuidas en islas o territorios situados a distintas altitudes y separados por largas distancias -a veces a cuarenta o cincuenta días de camino-, que ofrecían una complementariedad ecológica en el aprovechamiento de los recursos naturales. Este control del suelo a distintos niveles en forma de archipiélago vertical, hacía posible que parte de los miembros de una comunidad residieran en enclaves costeros, otros en los valles medios, otros en la puna y otros en la vertiente oriental, con acceso a recursos selváticos. Para los castellanos, que concebían

los espacios bajo un prisma compacto de medición y que eran herederos de una tradición política occidental basada en el principio de la continuidad lineal de las unidades territoriales, esta realidad era inadmisiblemente o difícilmente perceptible. Como asimismo lo era otro patrón de comportamiento político muy difundido -no sabemos si generalizado- en el área andina, que también ha sido objeto de estudio en los últimos años: los *gobiernos duales* o *diarquías* en los señoríos y comunidades indígenas, y la división de éstas en *parcialidades* o *mitades* para su organización interna. El modelo, que forma parte de la tradición cultural de los Andes Centrales, tuvo su origen en el período anterior a la conquista incaica y fue asimilado incluso por la primitiva élite dirigente cuzqueña antes de su expansión imperial.

Las visitas que se realizaron en la época de Felipe II por distintas provincias del Virreinato peruano demuestran que a pesar de los intentos de la administración española para introducir la variante castellana de autoridad monolítica -en forma de alcaldes, gobernadores indios, caciques o principales que representara de forma personalizada el poder local-, todavía perduraban estas divisiones duales en las comunidades indias, al frente de las cuales estaban el curaca y el "segundo curaca" o "segunda persona". En este sentido, el estudio de las visitas, como las realizadas por Garci Díez de San Miguel en 1567 a la provincia de Chucuito (territorio del antiguo Reino Lupaca), la de Iñigo Ortiz de Zúñiga por la provincia de León de Huánuco en 1562 y la de Juan de Ulloa Mogollón en la zona de Collagua en 1586 -por no citar sino las más conocidas-, han revelado la importancia de este tipo de fuentes para conocer no sólo la estructura social y organización política del mundo andino antes del contacto con los españoles, sino también la persistencia del modelo varias décadas después de la conquista.

Aunque el fenómeno está menos estudiado en Nueva España, también aparecen manifestaciones que presentan ciertas analogías, sobre todo en el Valle de México. Había casos en los que la subordinación de comunidades indias a las cabeceras étnicas locales no obedecía al criterio de contigüidad o proximidad espacial como en el caso castellano. El obispo Ramírez de Fuenleal pronto advirtió que "en estas partes hay muchas maneras de cabeceras y sujetos", reconociendo rasgos muy peculiares en los sistemas tradicionales de control y gobierno local. Razones culturales -origen mítico común o lazos de parentesco- moldearon un esquema de integración con respecto a las jefaturas indígenas próximas que, por razones de interferencia territorial, planteó más de un problema después de 1521 a la hora de repartir a sus habitantes en distritos castellanos o en encomiendas. Había, pues, que adaptar la organización interna de los pueblos a los requerimientos del nuevo orden colonial, fijando para ello términos administrativos más precisos y estableciendo capitales o cabeceras bien definidas con sus correspondientes asentamientos subordinados.

También se ofrecen en México ejemplos de autoridades locales plurales, como ocurría todavía en Xochimilco a mediados del XVI. Antes de la llegada de los españoles a esta zona, había en el lugar tres *tlatoque* o jefes que compartían el gobierno del señorío, cada uno al frente de una cabecera, como las llamaron los españoles. Pero según el oidor Alonso de Zorita la situación no era exclusiva de Xochimilco, ya que, al parecer, la existencia de gobiernos múltiples con tres, cuatro o más jefes locales en un mismo pueblo o demarcación era frecuente en otras áreas del Centro de México. "Entre estos naturales -expresa- había e hay comúnmente, donde no los han deshecho, tres señores supremos en cada provincia, y en algunas cuatro, como en Tlaxcala o Tepeaca, y cada uno de estos señores tenía su señorío y jurisdicción conocida y apartada de los otros". Aunque ciertamente no sea correcto generalizar al respecto, la simple presentación de estas muestra refleja que la integración de la primitiva organización social indígena en la nueva estructura imperial no fue una tarea fácil. El interés del siglo XVI con respecto a las dos siguientes centurias, en las que paulatinamente se van extinguiendo estas formas propias ante la presión de la maquinaria estatal castellana, es que todavía puede detectarse la persistencia del viejo sistema a través de crónicas y testimonios documentales de procedencia española.

Quizás el momento culminante para comprobar la evolución de tales formas autóctonas de poder sea el coincidente con las épocas de gobierno del virrey Toledo en Perú (1569-82) y el conde de Monterrey en Nueva España (1590-1603), años en los que, en respuesta al descenso de la población indígena y al reclamo de mano de obra para la empresa agrícola y minera, la Corona puso en marcha en ambos virreinos -y en otras zonas indianas- su política de *reducciones*. Concentrando al indio en unas nuevas unidades artificiales de poblamiento, se rompieron definitivamente los patrones tradicionales de asentamiento y fijación al territorio. Fundiendo comunidades muy distintas en su origen y filiación étnica se quebraban los mecanismos internos de funcionamiento y articulación dentro del grupo, con pérdida del propio sentido de identidad cultural y social. En una sociedad como la indígena, cuya relación con la tierra se establecía con tan especial intensidad, el trasplante compulsivo de grupos humanos a nuevos emplazamientos dañó muy seriamente todos los resortes de cohesión étnica dentro del grupo. Constituyó un rompimiento, un desarraigo, con respecto al horizonte geográfico que desde tiempos remotos había sido escenario de la vida de sus antepasados y en donde estaban sus *pacarinas* y dioses protectores de la comunidad.

Y por último, una breve alusión al tema de los ayuntamientos indígenas. Suele considerarse tradicionalmente que los municipios de naturales constituyen un caso clásico de ósmosis o superposición institucional con respecto al modelo municipal castellano. Desde fechas tempranas, en efecto, y sobre todo,

con carácter más generalizado, en las décadas finales del siglo, comunidades indias o cabeceras de antiguas jefaturas prehispánicas fueron elevadas al rango de pueblos, villas o ciudades. Suelen mencionarse los conocidos casos mexicanos de Texcoco, Xochimilco o Tacuba, que recibieron en 1543, 1559 y 1564 respectivamente el pomposo título de ciudad, con todos los honores correspondientes a tal distinción. Asimismo se alude a la traza reticular, con calles tiradas a cordel y plaza mayor, de muchos asentamientos indígenas creados con posterioridad a la política de reducciones. Parecían auténticas recreaciones del prototipo peninsular. Sin embargo, el tema resulta complejo y se corre el peligro de generalizar experiencias locales concretas. Porque, aparte del nombre de la institución y de algunos cargos ejercidos por los naturales (alcaldes indios, regidores, alguaciles, etc.), no son muchos los elementos funcionales que permiten mantener esta coincidencia o equiparación. Tampoco es válido afirmar que las tierras concejiles de explotación comunal del viejo municipio castellano sean identificables con los fondos de las antiguas comunidades indias: ni por su uso, ni por su función social, ni por el destino último de la riqueza agrícola que de ellas se obtenían, ni por el sistema de distribución entre sus miembros. Ni vale tampoco considerar dentro de la tradición indígena la existencia de las llamadas "cajas de comunidad", en las que se custodiaban fondos resultantes del producto de la tierra o del trabajo colectivo. Aunque su destino era el pago del tributo y el sustento del doctrinero, la mayoría de las veces eran administradas por los propios curas o corregidores. Fue un procedimiento más para garantizar la apropiación de los excedentes económicos de la comunidad, sin contraprestación en sentido inverso. Muy lejos estamos de la reciprocidad circular de bienes y servicios en el seno de la primitiva comunidad. Cualquier parecido entre la naturaleza de ambas instituciones es pura coincidencia o algo peor: ignorancia. Para la mayoría de las comunidades creadas a partir de los años setenta la nueva norma residencial supuso, también en este terreno, un profundo traumatismo y un rompimiento con los patrones tradicionales. Y ello, a pesar de que sobre el dintel de la casa del alcalde indio las nuevas poblaciones exhibieran el escudo de armas municipal, con su divisa y todo, similar a los existentes en los ayuntamientos castellanos.