

“De la representación a la administración. El papel de los ayuntamientos en los pueblos mayas, 1812-1824”.

Elda de Jesús Moreno Acevedo

El Colegio de México

ejmoreno@colmex.mx

En 1812 la Constitución de Cádiz reconoció el derecho de ciudadanía para los habitantes de la Nueva España y, al establecer la igualdad jurídica entre españoles e indígenas desaparecieron sus instancias privativas de gobierno y su fuero judicial, es decir el Juzgado General de Indios y las Repúblicas de indios. Para los mayas, este nuevo contexto jurídico significó la oportunidad de replantear la organización productiva y la dinámica interna en sus poblaciones. Así, elevados al rango potencial de ciudadanos, los mayas dejaron de asistir a misa, a la doctrina, a practicar los sacramentos y se negaron a realizar cualquier tipo de servicios personales, tanto para los particulares como para las corporaciones. Estas actitudes originaron que a los indígenas se les calificara de “revoltosos e invitan a los demás a convertirse en delictuosos, vivir sin ley, religión, autoridad [...] y para irse a vivir al monte a continuar sus desórdenes.”¹

En este contexto, el proceso de conformación de ayuntamientos cobró inusitada aceptación. Entre 1812 y 1814, en Yucatán los ayuntamientos aumentaron de 3 a 156. Su aparición como novedad institucional en los pueblos significó un proceso de refuncionalización y adaptación de las autoridades tradicionales, es decir, caciques, repúblicas, nobles y notables que hasta entonces

¹ QUEZADA, *Breve Historia*, p. 111.

habían pervivido con éxito. La provincia, organizada desde 1786 como Intendencia de Mérida de Yucatán, estaba dividida en trece subdelegaciones y hacia la primera década del siglo XIX, a causa de los reordenamientos políticos y los ajustes en las poblaciones, las subdelegaciones (o partidos) aumentaron a quince, con una población indígena que para 1803 ascendía a 336, 400 habitantes.² Sólo existían tres ayuntamientos, uno en la ciudad de Mérida, otro en la villa de Valladolid, y otro en el puerto de Campeche.

En este orden de ideas la presente ponencia expondrá como en Yucatán surgió y se comenzó a definir el ayuntamiento, entendido como el órgano de gobierno al nivel de los pueblos, con funciones administrativas y políticas como expresión local del poder ejecutivo. De especial interés resulta conocer de que manera la representación, como la expresión de la ciudadanía se concentró en el ámbito económico. Con este fin se prestará atención a aspectos como la definición de propios y arbitrios, el manejo de los recursos y las estrategias de financiamiento a lo largo de los años comprendidos desde la llegada de la Carta gaditana, el paréntesis absolutista de 1814-1820 y el retorno al régimen constitucional hasta la coyuntura peninsular que significó la llegada del pacto federal.

En Yucatán los cambios políticos comenzaron a sentirse hacia 1812, cuando el Supremo Consejo de Regencia gaditano nombró Jefe superior político a Manuel Artazo. Después de jurar el cargo, Artazo mandó publicar la Constitución de Cádiz y sus principios de inmediato se pusieron en práctica. La condición del indígena pareció resolverse pues además de la abolición de sus cargas se declaró

² GERHARD, *The Southeast Frontier*, p. 62; FARRISS, *Maya society*, pp. 397-398.

la igualdad jurídica para todos los habitantes, indígenas y no indígenas. Así, la representación política gaditana se articuló a través de los ayuntamientos constitucionales, órganos administrativos electivos dependientes del ejecutivo. Debían establecerse en cada población con más de mil habitantes o, como señala Bellingeri “donde hubiese la necesidad de ellos o la conveniencia, superando así casi cualquier jerarquía territorial antigua o frontera étnica, ambas características del Antiguo régimen en América”. En el ámbito provincial la constitución introdujo la diputación electiva, que debía rendir cuentas al ejecutivo regional, nombrado en la metrópoli. Por último, en el contexto de la nueva nación española, la región estaría representada por sus diputados a Cortes.³ Esto no significó que las disposiciones gaditanas sobre la libertad, el gobierno representativo y la abolición del tributo, repartimientos y servicios personales tuvieran simpatizantes y también detractores. En el ámbito provincial yucateco a los primeros se les identificó como liberales y a los segundos como rutineros o serviles. Ambos bandos constituyeron los partidos que se disputaron los cargos de la diputación y los ayuntamientos.

El 15 de marzo de 1813 se instaló la Diputación provincial de Yucatán, con sede en la ciudad de Mérida. A nivel novohispano fue la primera que entró en funciones, pues en abril ya estaba sesionando. Con un total de 7 diputados, 5 por la jurisdicción de Yucatán, uno por Campeche y otro por Tabasco, el perfil de estos primeros representantes fue conservador, pues la mayoría eran miembros del clero y de filiación rutinera.⁴

³ BELLINGERI, “Soberanía o representación”, pp. 76-77.

⁴ Los diputados fueron Juan José Duarte- Mérida, Ignacio Ruz- Izamal, Diego de Hore- Valladolid, José maría Ruz- Tekax, Manuel Pacheco- Tihosuco,. Francisco de Paula Villegas- Calkiní y Andrés de Ibarra por Campeche. BENSON, *La diputación provincial*, pp. 25-26.

El proceso de municipalización y la reorganización administrativa fueron los primeros pasos hacia la ruptura de las estructuras de poder locales. El gobierno interior de los pueblos comenzó una nueva etapa donde la igualdad y la formación de ayuntamientos fueron los motores del cambio. Un primer paso fue la supresión de las repúblicas de indios, con sus caciques, alcaldes ordinarios, procurador y regidores, que aún guardaban reminiscencias de la organización política maya previa a la conquista. La autoridad principal y más importante era el cacique, pues en él recaían variadas funciones, el cobro de los gravámenes reales y eclesiásticos, la impartición de justicia, la vigilancia, además de ser ejecutor de las ordenes y disposiciones en materia civil y religiosa. Sin embargo, como se verá más adelante su presencia en los pueblos continuó y su sobrevivencia requirió de adaptarse a este nuevo marco institucional.

Hacia 1814 prácticamente todos los pueblos yucatecos contaban con su ayuntamiento. La península estaba dividida en 15 subdelegaciones o partidos con poblaciones de diferentes categorías políticas.⁵ Había 2 ciudades, dos villas y 218 pueblos. Para ese año la composición de los ayuntamientos era variada, pues al decir de Policarpo de Echánove “hoy con la constitución, abolido aquel tribunal (de indios) se han establecido ayuntamientos conforme al artículo 310 y se han formado indistintamente de lo general de españoles en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, ocupando en los más de ellos los indígenas las varas de alcaldes”. Anteriormente solo existían tres ayuntamientos (en las ciudades y

⁵ La división por partidos en 1814, según el informe de Policarpo de Echánove, comisionado por la Diputación Provincial para elaborar la estadística de Yucatán, era en los siguientes quince partidos: Mérida, Sierra Alta, Sierra Baja, Beneficios Altos, Beneficios Bajos, La Costa, Valladolid, Tizimín, Camino Real Alto, Camino Real Bajo, Bolonchencahuich, Champotón, Campeche, Bacalar y del Carmen. ECHÁNOVE, *Cuadro Estadístico*, p.13.

villas principales) integrados por españoles y en los pueblos no se carecía de esta corporación, pero era de “meros indios”.

La formación de ayuntamientos fue un proceso en apariencia exitoso, pues hacia 1814 de 220 pueblos, 156 ya tenían ayuntamientos.⁶ Sin embargo significó cuestionar y extinguir, (en algunos casos) a las autoridades tradicionales de los pueblos. Desde luego, en un primer momento la figura del cacique y de la república de indios persistió a pesar de la aparición de nuevas autoridades. En algunos casos estos personajes tuvieron la habilidad para ocupar los nuevos puestos, pero solo fueron unas cuantas excepciones. Así, con la aparición de los ayuntamientos la figura del cacique se vio desplazada y porque no, se puede decir que principió el camino hacia su desaparición.

Para los pueblos mayas el proceso de formación de ayuntamientos representó un conjunto de esfuerzos por adecuarse a la nueva organización. Por una parte, los que reunían los requisitos conforme a la constitución de Cádiz, no tuvieron dificultades para organizar sus ayuntamientos. Pero otro conjunto, en los cuales el número de almas no llegaba a 1000 no lograron conformarlos. Son estos pueblos donde los caciques y sus repúblicas sobrevivieron como autoridades tradicionales. Sin embargo, conscientes de la importancia de insertarse en la nueva organización, a partir de ese momento comenzaron una lucha por formar sus ayuntamientos, recurriendo a diversos procedimientos y estrategias.

Así, durante la primera etapa de la Junta Provincial –23 de abril de 1813 al 18 de abril de 1814- los pueblos que carecían de ayuntamientos comenzaron a tramitar su formación. Entre 1813 y 1814 la Junta recibió 14 solicitudes de los

pueblos de Chumayel, Tetiz, Kinchil, Dzemul, Ixil, Akil, Tinum, Buctzotz , Chunhuhub, Cucul, Ucú, Saban, Suma y Kanasín. Las solicitudes eran en realidad verdaderas súplicas firmadas por los vecinos o los ciudadanos de los pueblos y estaban acompañadas por un conjunto de razones. La primera y fundamental era que el pueblo contaba con el número necesario de almas. No todas las solicitudes fueron exitosas. En la mayoría de los casos porque no reunían a los 1000 habitantes. Ante las negativas los pueblos mayas no cesaron en su empeño y realizaron nuevas cuentas hasta “reunir” los requisitos. En ocasiones recurrieron a estrategias como tomar en cuenta a las haciendas y ranchos cercanos al pueblo pero que no formaban parte de su jurisdicción. La solicitud de Buctzotz, pueblo perteneciente a la subdelegación de Izamal resulta ilustrativa, pues los vecinos, con tal de reunir las 1000 almas necesarias contabilizaron a los habitantes de San Antonio Dolores, una estancia cercana, pero perteneciente a la jurisdicción de Temax. Los diputados, al darse cuenta del engaño, previo informe del subdelegado, rechazaron la solicitud.⁷

Así, en Yucatán el proceso de formación de ayuntamientos se llevó a cabo con inusitada rapidez. Sin embargo la pervivencia de muchos de los ayuntamientos –debido a que incumplían los requisitos constitucionales- no fue prolongada, pues la Junta recién instalada ordenó a los partidos realizar censos para formar las estadísticas de la provincia. Estas primeras estadísticas, junto con los informes y las cuentas de los propios y arbitrios fueron la causa principal de la oleada de supresión de ayuntamientos. Las resoluciones fueron severas y de

⁶ ECHÁNOVE, *Cuadro Estadístico*, pp. 6-13.

inmediato en los pueblos que no alcanzaban las mil almas, ordenó suprimir los ayuntamientos existentes. Algunos pueblos afectados por esta disposición fueron Temozón, Tixhualahutún, Tekuche, Dzitnup y Popolá, a los cuales se les ordenó agregarse “a los pueblos más inmediatos que les toque por derecho”. Así, el proceso de organización del mundo de los pueblos bajo otro marco institucional, aunque no de manera sencilla, se llevó a cabo y de forma paulatina el nuevo orden estatal comenzaba a tomar forma. En estas circunstancias se encontraba Yucatán cuando el retorno de Fernando VII y el regreso del absolutismo interrumpió el proceso de las libertades constitucionales. En el espacio novohispano este hecho significó la desaparición de la tríada institucional, es decir, los diputados a cortes, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales.⁸

En 1820, Yucatán fue la primera provincia de América septentrional en enterarse de que Fernando VII había jurado de nuevo la constitución gaditana. Restablecida su vigencia, en marzo de 1820, incluso antes de que el Virrey de Nueva España, Juan Ruiz de Apodaca prestara juramento, en Yucatán se procedió a reinstalar la Diputación Provincial y el proceso de construcción de la representación se reanudó.⁹ Los pueblos mayas de inmediato se dieron a la tarea de reinstalar sus ayuntamientos, inclusive con las personas que los conformaron seis años antes. Desde luego, en el ínterin, durante el transcurso de los seis años muchas plazas de los ayuntamientos quedaron vacantes por diversas causas

⁷ *Actas de la Excma. Diputación Provincial de Yucatán*, en adelante *Actas*, Libro 102, Sesiones 15, 20, 29.

⁸ *Actas*, Libro 102, Sesión 47.

⁹ FERRER, “Un cuarto de siglo”, p. 102.

como ausencia, enfermedad o muerte. Este fue el caso del pueblo de Homún, que se dirigió a la Junta para saber en quienes debían recaer los cargos vacantes. La respuesta fue que debía convocar nuevamente a los electores de 1811 con el fin de llenar las plazas desocupadas.¹⁰

A diferencia de la primera etapa de la Diputación Provincial donde los problemas giraron en torno a la conformación del ayuntamiento; en esta segunda los problemas fueron índole económica. La definición de los propios y arbitrios quedó atrás y las discusiones se dirigieron a la insuficiencia de los recursos que estos proporcionaban. Los ayuntamientos plantearon soluciones a sus problemas y comenzaron a pedir el visto bueno de la Junta. Las estrategias de financiamiento eran básicamente dos. La primera fue el incremento de los impuestos, donde los ayuntamientos proponían la recaudación de nuevas contribuciones directas. La segunda era la venta del conjunto de bienes que aún mantenían algunos pueblos manejados como “de comunidad”.

Estas estrategias, aunque con diferencias vulneraban a la población. El cobro de nuevas contribuciones se dirigía a socavar la economía de las familias. Por su parte la enajenación de los recursos comunes de los pueblos representaba la pérdida de los pocos patrimonios y dineros con los que contaban para enfrentar hambrunas, epidemias, sequías, plagas y demás fenómenos. En este contexto la representación, como la expresión de la ciudadanía, se concentró en el ámbito económico. Los ayuntamientos una y otra vez enviaron sus propuestas para aumentar sus fondos. Por su parte los ciudadanos también expresaron su descontento y en la mayoría de los casos, su franco oposición a estas propuestas.

¹⁰ ¹⁰ *Actas*, Libro 105, 9ª Sesión.

En estas circunstancias, los miembros de la Junta, elegidos por el pueblo y conscientes de que debían velar por sus intereses y su bienestar debían tomar decisiones difíciles. El examen de algunos casos resulta ilustrativo para entender cómo en Yucatán, durante la segunda década del siglo XIX la representación se construyó a través de las finanzas de los pueblos.

Entre mayo y julio de 1820 varios pueblos enviaron sus informes y propuestas de propios y arbitrios a la Diputación. Decían que se encontraban sin fondos para cubrir sus gastos y pedían permiso para cobrar más impuestos. Asimismo, dada la urgencia de sus necesidades solicitaban “valerse en calidad de reintegro” de los pósitos y los dineros del fondo de comunidades. Las peticiones se incrementaron y comenzaron a sugerir, con el fin de hacerse de fondos, que se enajenaran “en dominio particular las fincas que antes se llamaban del pueblo. La respuesta no tardó en llegar y el 13 de julio de 1820 la diputación dispuso “circulase una orden de su excelencia para que los ayuntamientos de los pueblos procediendo a valuar las fincas que tienen a su inspección formen un expediente encabezado con copia de la circular y una minuta de la planta, ganado vacuno y caballar, muebles, etcétera, con el avalúo correspondiente y procediendo a la subasta de ellas remitan al señor jefe político superior los expedientes y los que pasará a esta diputación para que examine y vea si han sido vendidos en su justo precio”.¹¹

Así, con la aprobación de la Diputación los ayuntamientos comenzaron a dar cuentas del fondo de comunidad de sus pueblos. Los bienes “perteneientes al común” eran variados, desde sitios, ranchos, solares, ganado, burros, colmenas,

hasta pozos y enseres de trabajo como coas y hachas. Acompañados con los informes se encontraban las justificaciones de la enajenación, es decir los gastos que se cubrirían con los dineros resultantes del remate de los bienes. También eran de diferente índole. Los gastos “indispensables” eran los sueldos de los miembros del ayuntamiento. Otros fines fueron la construcción de la casa consistorial, de la cárcel, gastos de las norias, papel sellado, cordilleras y compra de utensilios. Como se puede observar, el conjunto de razones era desde los aspectos realmente necesarios, como el caso de las norias que abastecían de agua los pueblos, hasta los planteamientos que parecen franca broma, como es el caso de Tizimin, pueblo cabecera de la subdelegación. Ahí, al parecer ante la falta de fondos del común, el ayuntamiento pidió vender una parte de la plaza del pueblo “por ser de mucha extensión y por consiguiente ser difícil su aseo”.¹²

El proceso de avalúo y remate de los fondos del común de los pueblos estuvo acompañado de un conjunto de problemas, pues era de esperarse que los antiguos caciques y sus repúblicas, aunque extintos en la ley, de nuevo ocuparan su puesto como defensores de los intereses indígenas y se opusieran a este proceso de apropiación. El debate se centró en el derecho sobre esos bienes comunes, pues los indígenas, ante la pérdida de sus recursos apelaron a la idea de que pertenecían al pueblo desde “tiempo inmemorial” y por lo tanto no podían ser vendidos a un particular. Los conflictos que se suscitaron pronto llegaron a los oídos del Jefe Político, quien nombró una Comisión para decidir como resolver estos casos. El 22 de enero de 1821 se dieron a conocer un conjunto de

¹¹ *Actas*, Libro 105, Sesión 17.

¹² *Actas*, Libro 105, Sesión 17

disposiciones para el manejo de las haciendas de comunidad y cofradías. Así, se aprobó la venta del ganado caballar y demás enseres de las haciendas de comunidad de indios y cofradías. Los dineros debían ingresarse al Fondo general de arbitrios para “invertirlos con oportunidad en beneficio particular de los indígenas”. Los terrenos, así como los árboles y plantas que se encontraran en su interior deberían quedar a “beneficio de los mismos habitantes, por señalamiento o repartimiento que dispondrán los ayuntamientos”.¹³

Con las nuevas disposiciones, en apariencia se restringió el proceso de apropiación de los recursos indígenas. En los hechos la situación fue diferente, pues en el plano económico ya se comenzaba a gestar la transición territorial de la estancia a la hacienda, lo cual implicaba la expansión de la propiedad. Desde el ámbito de la representación es evidente que los ayuntamientos representaron los intereses expansionistas y los caciques continuaron defendiendo a los pueblos.¹⁴ La llegada del pacto federal en 1824 daría nuevo ímpetu a este proceso. Yucatán, como parte de la recién creada república mexicana comenzó a organizarse bajo los principios de un estado “libre y soberano”. La representación quedó en manos del Congreso, quien hacia 1825 se encargaría de elaborar la Carta Magna particular y establecer conforme a la voluntad general una nueva forma de gobierno que asegurara y promoviera la felicidad. Del mismo modo las instancias de gobierno iniciarían, a partir de los pueblos el proceso de ordenamiento que

¹³ Véase *Actas*, Libro 105, sesiones 1, 9. Las disposiciones de la Comisión se encuentran *Actas*, Libro 105, sesión 5.

¹⁴ En este sentido los debates que se dieron en la Junta provincial pueden dar mucha luz sobre como se desarrolló este proceso. Desafortunadamente, aunque la Diputación Provincial de Yucatán fue la más longeva en Nueva España y sesionó hasta el 5 de mayo de 1824, sólo se conservan las actas de sesiones de 1821.

fructificaría en la conformación de los estados, con el municipio como en el fundamento político y social de la federación.

Conclusiones

En Yucatán, la experiencia constitucional gaditana fue la coyuntura que engranó las aspiraciones indígenas para refuncionalizar el ámbito de los pueblos mayas con el proceso de cambio sociopolítico generado por el vacío de poder y la reversión de la soberanía al pueblo. Bajo una nueva condición jurídica, los indígenas implementaron un conjunto de estrategias para legitimar y continuar con sus prácticas, derechos ancestrales y bienes patrimoniales que se encontraban bajo constante amenaza. Así, el ayuntamiento se erigió como el órgano de gobierno que actuó como intermediario entre los intereses indígenas y los de la élite política peninsular. De 1812 a 1814 se formaron 156 ayuntamientos en los 220 pueblos yucatecos. La cifra no sólo da cuenta de la eficiencia del proceso de organización bajo un nuevo marco institucional. Más bien es un indicador de la participación efectiva de nuevos actores sociales, los indígenas que de un modo u otro lograban cumplir los requisitos constitucionales para asumir cargos y los criollos que lograron suficiente aceptación en los pueblos como para ser elegidos representantes.

En este contexto la pervivencia de las autoridades tradicionales, caciques, ancianos notables y otros miembros de las extintas repúblicas tuvo dos vertientes. La primera fue la integración política ocupando un puesto en el ayuntamiento. La segunda fue subsistiendo al margen de lo legal, pero ejerciendo en los hechos sus prerrogativas ancestrales. Sin embargo, el proceso de reorganización y refuncionalización política de los pueblos mayas se detuvo en 1814 con el regreso

al absolutismo. Los seis años que van de 1814 a 1820 fueron, para los contrarios a las ideas gaditanas, tiempo suficiente para que se retrocediera en el camino avanzado hacia la igualdad y sobre los indígenas regresaran todas las cargas y obligaciones privativas a su condición jurídica "inferior". Del mismo modo, la reaparición de sus antiguas instancias de justicia y gobierno impidieron la consolidación de los nuevos roles urgidos por Cádiz.

El retorno al régimen constitucional en 1820 fue bien recibido en Yucatán y en poco tiempo se reinstalaron ayuntamientos y Diputación Provincial. Sin embargo esta segunda etapa gaditana tuvo otras características. Si bien el ayuntamiento se reconfirmando como la instancia de gobierno local que actuó como órgano representativo intermediario entre los niveles de gobierno, nuevas pugnas se desataron. La premisa era la misma en todos los pueblos "escasez de ingresos y exceso de gastos". Las preocupaciones financieras eran diversas, sueldos de los nuevos funcionarios, de los maestros, obras públicas, y demás erogaciones. Si bien la Constitución señalaba a los arbitrios como el elemento fundamental para la obtención de los caudales requeridos, el cobro de nuevos gravámenes acarrearía aun más dificultades. En estas circunstancias se volvieron los ojos a la propiedad "municipal", es decir los montes del común de los pueblos que quedaron bajo la jurisdicción del ayuntamiento como bienes de propios. Así, con el fin de allegarse recursos los ayuntamientos iniciaron un proceso de enajenación dirigido directamente a vulnerar los derechos patrimoniales de los pueblos. Las reacciones indígenas no se hicieron esperar y, llama la atención cómo caciques y repúblicas regresan de nuevo al escenario político para frenar los intentos depredadores de un nuevo gobierno que se encontraba sin recursos. La independencia en 1821 y la

firma del pacto federal tres años después no modificarían esta situación. Más aún el nuevo estado nacional se encargaría de dotar de legalidad a un proyecto liberal agrario urgido por la demanda de tierras derivada de la expansión demográfica y económica de la segunda mitad del siglo XIX.

REFERENCIAS

I.- *Actas de la Excma. Diputación Provincial de Yucatán.*

Libros copiadore de actas 102, 104 y 105. (1813-1814, 1820-1821), 566 f.

Fuentes bibliográficas

BELLINGERI, Marco

1995 "Soberanía o representación: Legitimidad de los cabildos y la conformación de las instituciones liberales en Yucatán" en Montalvo Ortega, Enrique, *El aguila bifronte*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.

BENSON, Nettie Lee

1980 *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México.

ECHÁNOVE Policarpo Antonio de

s. I. ,s. f. *Cuadro Estadístico de Yucatán en 1814*,

FARRISS, Nancy M.

1984 *La sociedad maya bajo el dominio colonial. La empresa colectiva de la supervivencia*. Alianza Editorial, Madrid.

GERHARD, Peter

1979 *The Southeast frontier of New Spain*, Princeton University Press, Princeton New Jersey.

QUEZADA, Sergio

2001 *Breve Historia de Yucatán*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México.