

**Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.),  
*Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México, México, El  
Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana, 2007, 503 pp.***

***Gabriela Tío Vallejo***

*Universidad Nacional de Tucumán*

Entre los temas más transitados por la historiografía en los últimos años, está el conjunto de problemáticas que giran en torno a los procesos de independencia que involucraron al imperio español. La propia crisis del imperio, el constitucionalismo español, la experiencia política de cada una de las regiones ante el colapso del centro político han sido revisitados por la historiografía española y latinoamericanista.

Situar a los procesos de independencia en la coyuntura de la crisis del antiguo régimen imperial y en el proceso liberal hispánico, ha sido uno de los puntos de partida de estas lecturas. Otra novedad, no menos significativa, ha sido la revaloración de los procesos electorales en la vida política de las sociedades hispanoamericanas. El estudio de las elecciones, ya no sólo desde la letra constitucional sino a través de las prácticas, ha llevado a la recuperación de su dimensión social y al descubrimiento de la naturaleza corporativa y territorial de la representación americana contribuyendo a redefinir, por ende, los liberalismos latinoamericanos.

Hace ya casi dos décadas, Antonio Annino había planteado una “segunda revolución territorial de los pueblos”. La experiencia electoral de Cádiz habría desencadenado un masivo proceso de transferencia de poderes del Estado a las comunidades locales, en particular a los pueblos. En este contexto, la constitución del 12 habría dejado un espacio legal por donde se colaron “tumultuosamente” las comunidades locales. Con el establecimiento de los ayuntamientos constitucionales, los pueblos habrían logrado una forma de autogobierno como nunca antes, a través del control de las contribuciones, la justicia, los bienes comunales, las milicias.

Siguiendo esta huella, numerosos estudios han tratado de dilucidar cuáles fueron las dimensiones y la composición de esa “entrada tumultuosa”, quiénes fueron los protagonistas de esta revolución, y qué lugar tuvo en ella la participación indígena.

El libro compilado por Serrano y Ortiz acoge, desde el plural del título, los diversos modelos de ayuntamientos gaditanos que tomaron forma en el territorio mexicano. El tema que subtiende a los trabajos reunidos en esta compilación me parece ser el de *la recepción y los itinerarios del liberalismo en México a través de la lectura del momento gaditano*.

La obra reúne once artículos sobre los casos de Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán, Veracruz, la Huasteca potosina, Michoacán, Guadalajara, Puebla, el Estado de México y Guanajuato. Los editores señalan tres variables que definieron los modelos municipales gaditanos en el México independiente: las características étnicas, la jerarquía territorial en las provincias y la impronta de la guerra. Un gran acierto de la compilación es el tiempo largo escogido por los autores para sus análisis, que comprende los dos momentos de la aplicación de la constitución y el destino de los principios gaditanos en las constituciones estatales desde 1824.

La exposición de los casos está precedida por un artículo de Manuel Chust que aborda el debate acerca del municipalismo en las Cortes de Cádiz. Analiza el tema de los ayuntamientos constitucionales en el contexto de la abolición del orden feudal y el interés de desarrollar un poder local no privilegiado en ambos hemisferios. Plantea las contradicciones del liberalismo español, que pretende superar los particularismos privilegiados y foralistas del antiguo régimen, pero en donde, al mismo tiempo, coexisten la soberanía nacional con una representación territorial que guarda continuidad con el pasado.

La primera parte de la obra reúne los estudios sobre regiones con preponderancia de población indígena.

En el caso de Tlaxcala, estudiado por Raymond Buve, el establecimiento de los ayuntamientos constitucionales sirvió para dar estatuto político a una elite de comerciantes y artesanos de diversos orígenes étnicos, que venía desafiando a una empobrecida elite indígena que sólo conservaba el monopolio del cabildo como sombra de sus antiguos privilegios coloniales. Buve muestra cómo la abolición del cabildo indígena de Tlaxcala abrió la puerta a una amplia gama de cabeceras de segundo y tercer orden que se declaran independientes de la capital tlaxcalteca. Aquí confluye una elite que buscaba defender la autonomía provincial y unos pueblos que querían mantener sus privilegios. Los conflictos internos y las pretensiones de los estados vecinos llevaron finalmente a que el Congreso de 1824 decidiera convertirla en territorio de la federación.

En 1814, de 220 pueblos yucatecos se erigieron 156 ayuntamientos, situación que no cambió demasiado al restablecerse la constitución en 1820. Sin embargo, según afirma Güemez Pineda, esta continuidad no debe llevarnos a pensar que se trató de un cambio de denominación de las repúblicas indígenas. El crecimiento demográfico de los grupos no indios, en la última época colonial, fue desintegrando el orden estamental territorial y construyendo sociedades multiétnicas que encontrarían un lugar en los ayuntamientos gaditanos. Lo viejo y lo nuevo coexistió. En algunos casos, los indígenas pudieron ser absorbidos,

como ciudadanos, en los ayuntamientos constitucionales y, en otros, simplemente las repúblicas subsistieron como gobiernos necesarios de los pueblos. En Yucatán, se evidencia la supervivencia de las repúblicas y de los subdelegados como figuras de intermediación necesarias para la gobernabilidad de las distintas regiones. Su experiencia administrativa era indispensable sobre todo en el orden fiscal y, al mismo tiempo, era el arma de negociación de las comunidades para defender sus tierras. Las repúblicas indígenas se restablecieron legalmente después de 1824.

Peter Guardino toma el caso de Villa Alta en Oaxaca con un 99,5% de población indígena, lo que somete el modelo al caso más extremo de predominio de población indígena. La geografía y economía de la región determinaron que la población estuviera dispersa en pequeños pueblos con sus repúblicas. Sólo cuatro de los 116 pueblos indios llegaban a 1.000 habitantes, no había prácticamente cabeceras ni sujetos. El autor estudia cómo impactan las medidas gaditanas al interior de las comunidades en las jerarquías que rigen la organización de los pueblos: género, edad y linaje.

La constitución estatal de Oaxaca exigirá 3.000 habitantes para establecer ayuntamiento y otros méritos. Sin embargo hay un reconocimiento constitucional de la cultura política indígena a partir de la reinstalación de las repúblicas de indios sin sujeción a los ayuntamientos. Ya con el centralismo, los municipios se restringieron a las poblaciones mayores y los pueblos indígenas de Villa Alta perdieron sus repúblicas, los jueces de paz utilizaron a su gente como auxiliares, lo que generó tensiones por los mecanismos para cubrir estos cargos, al parecer, el sistema tradicional siguió vigente, por sobre el sufragio masculino. La elite de la región, que contiene hoy a más de la cuarta parte de los municipios del país, creó un modelo único de poder local: dejó espacio político a los pueblos pero evitó su participación masiva en el orden estatal y nacional.

En el caso de la Huasteca, Antonio Escobar sostiene que los indígenas son empujados a un confín de la esfera pública ciudadana. Hay un desplazamiento del centro político indio a las localidades subalternas, a los sujetos, en donde pervive la organización tradicional. Como en el caso de Yucatán, se advierte el peso de las contribuciones indígenas en las arcas del Estado y, con ello, el papel de intermediación de las organizaciones indígenas. Como en otras regiones, se verifica la ruptura de la sociedad estamental y del dualismo indios-no indios y la transformación en una sociedad multiétnica. Los actores sociales emergentes lograron, con su importancia en la economía, su participación en la guerra y, ahora, con su inserción política en los ayuntamientos, un nuevo lugar en la sociedad de la Huasteca. Escobar cuestiona la hipótesis de Annino para

este caso, fundándose en la breve aplicación de la constitución y en la continuidad de la vida cotidiana indígena, mientras que señala el papel de las reformas borbónicas y la guerra en el cambio de las estructuras mentales.

También Michael Ducey se plantea hasta qué punto la Constitución de Cádiz provocó una ruptura en la mentalidad tradicional indígena en las comunidades de la tierra caliente veracruzana. Sin duda, la elección de Misantla es un acierto: permite observar el impacto del nuevo régimen constitucional en una zona tradicionalmente indígena e insurgente en el primer período constitucional, gracias a la existencia de buenas fuentes para estudiar los procesos electorales.

De forma similar a lo que describe Escobar para la Huasteca, se observa una mayor participación indígena en los sujetos que en las cabeceras. El autor alerta sobre la necesidad de distinguir entre presencia e influencia. Las “armas de los débiles”, para seguir la expresión de Scott, eran poderosas: negarse a pagar los impuestos, retacear colaboración militar... o presionar con la producción de maíz. En el artículo de Ducey se ve con claridad la imbricación de las nuevas prácticas liberales con la defensa de los derechos indígenas: la búsqueda de participación en elecciones limitadamente inclusivas, la permanencia de la territorialidad y las tradiciones identitarias indígenas y una adopción de las formas liberales no contradictorias con aquéllas.

La segunda parte del libro reúne investigaciones sobre los casos de Michoacán, Guadalajara y el Veracruz central.

Para Juan Ortiz, los años de mayor autonomía municipal en Veracruz transcurrieron entre la desintegración del régimen colonial y la constitución del Estado mexicano. Con la creación de los ayuntamientos constitucionales, el territorio se dividió en jurisdicciones independientes. Los pueblos quedaron libres de sus antiguas sujeciones y regularon el manejo de sus bienes de comunidad, el establecimiento de contribuciones, la organización de la milicia local, etc. Si bien casi todos los pueblos formaron ayuntamientos, obviándose incluso el requisito de los mil habitantes, el tema de los recursos hizo de sus nuevas libertades una cuestión casi virtual. Sólo los grandes ayuntamientos podían cubrir los gastos propios de administración municipal.

Las restricciones a los ayuntamientos comenzaron una vez que las legislaturas locales tuvieron la facultad de definir los requisitos de representación. El establecimiento del régimen republicano no favoreció ni a los pequeños ayuntamientos indígenas de escasos recursos, ni a los ayuntamientos de tierra caliente, creados más por voluntad de las autoridades civiles y militares que por los propios habitantes.

En el balance de Ortiz, el establecimiento de ayuntamientos tuvo, para los liberales, el mismo sentido que las reformas borbónicas:

descentralizar para lograr un mayor control de los territorios y poner límite a los viejos grupos de poder. Los viejos y nuevos sectores se enfrentaron y mientras el cabildo de Veracruz se mantuvo en tensión con la diputación provincial, los otros tres cabildos tuvieron que medir fuerzas con los pueblos.

En el caso de Michoacán, Hernández Díaz compara el funcionamiento de los viejos cabildos, indios y españoles, con los constitucionales. Dibuja un panorama contradictorio del establecimiento de los ayuntamientos constitucionales a partir del 20. Si, por un lado, la proliferación de los municipios parece indicar un gran entusiasmo de los pueblos por este ordenamiento, por otro, se revelan no sólo las deficiencias y el “pronto desencanto” por la institución, sino la crítica constante hacia los cabildos por parte de la elite. Con el triunfo del vallisoletano Iturbide, la elite de la capital michoacana lograba una situación inmejorable en el panorama político, pero pronto se manifestaron las contradicciones entre los usos y costumbres de las antiguas repúblicas de indios y el nuevo esquema legal constitucionalista.

La desconfianza de la elite hacia la multiplicación y el funcionamiento de los cabildos llevaron, en 1825, a fijar en 4.000 habitantes el mínimo para establecer ayuntamientos constitucionales en las poblaciones que no fueran cabeceras –requisito éste que fue una de las cifras más altas de la Nueva España–. Además, se recortaron las atribuciones judiciales y se superpuso una división administrativa con prefectos, lo que suponía un control sobre los ayuntamientos. El autor observa una severa crisis jurídica desencadenada por el nuevo orden legal y una disminución de los alcances de la justicia municipal que lo lleva a cuestionar el alcance de la hipótesis de Annino para estas tierras.

En Guadalajara, Cádiz significó la pérdida del monopolio de la ciudad sobre la región; tesis que sostiene Pérez Castellanos al estudiar la aplicación de la constitución en la primera etapa, de 1812 a 1814. Se habría producido una reorganización y un desequilibrio en la relación existente entre la antigua cabecera y los pueblos antes sujetos. La autora analiza los pedidos de los pueblos para constituir ayuntamientos y las resistencias, en particular, de los subdelegados que se oponen a perder su poder sobre las antiguas repúblicas de indios y su papel de recaudadores de los tributos. Sin embargo, se establecen más de treinta ayuntamientos constitucionales. La autora observa que los ayuntamientos son creados en centros de integración regional que se habían conformado en torno a la producción para las minas y para el mercado de Guadalajara, de modo tal que, al parecer, la constitución convalidó con una nueva jerarquía institucional el crecimiento económico experimentado por algunas zonas. Sin embargo, la autora observa también cómo

en 1824 se le quitó papel político y representativo a los municipios, por lo que perdieron interés para los grupos de poder.

La tercera parte del libro aborda los casos de las regiones multiétnicas: Puebla, Guanajuato y el Estado de México.

En el caso de Puebla, Tecuanhuey Sandoval estudia las vías de creación de ayuntamientos en el primer momento gaditano. Este proceso se inscribió en la política contrainsurgente de Calleja y tuvo efectos dispares: para los pueblos rurales significó el inicio de una inédita participación política en el ejercicio de la autonomía local, pero para la capital provincial implicó el estrechamiento de su influencia.

Con el retorno de la Constitución en 1820, el ayuntamiento de la capital poblana encabezó un movimiento autonómico en el marco de las tensiones generadas por las contribuciones a la guerra y la rivalidad con el Consulado de México. Se habrían organizado, desde 1820, 220 ayuntamientos. El límite a la expansión fue la falta de recursos; la suerte de los ayuntamientos se desdibuja, según la autora, entre el 20 y el 24. A partir del 24 se consolidó la capital a través de la concentración de la jurisdicción administrativa y la subordinación de los municipios. Se verifica también en este caso la reducción del número de ayuntamientos, la elevación del requisito poblacional a 3.000 habitantes, la imposición de normas restrictivas a la participación y el establecimiento de instancias intermedias de control en términos similares al caso de Guadalajara y Michoacán.

La aplicación de la constitución de Cádiz en el Estado de México, estudiado por Salinas Sandoval, aunque tímida en la primera fase, impulsó con rapidez el establecimiento de los ayuntamientos a partir de 1820. Los primeros se establecieron sobre los que ya eran cabecera de partido, 23 antiguas repúblicas tuvieron su ayuntamiento. En las cabeceras que estaban en zonas de guerra, Apodaca ofreció el olvido general a cambio de la jura de la constitución. Estos ayuntamientos de cabecera fueron importantes porque fungieron como centros de intermediación entre la diputación provincial y los comandantes militares y demás ayuntamientos de partido. Los ayuntamientos de partido de localidades cercanas a la ciudad de México tenían una población significativa de criollos y mestizos que no habían tenido gobierno local. Se establecieron 67 ayuntamientos en partidos del valle de México en los que puede verse participación electoral de indios y no indios. Esta igualdad legal en la participación ciudadana justificaba la desaparición de las repúblicas de indios, siendo los ayuntamientos reconocidos como institución de gobierno y administración local.

En muchos casos, los pueblos seguían siendo gobernados por sus autoridades indígenas: o no reunían los recursos necesarios, o no querían juntarse con otros pueblos para no perder el derecho de elegir



autoridades entre los de su pueblo. Siguiendo los estudios de Tanck, se afirma que de 1.245 pueblos de indios con gobierno, se formaron 202 ayuntamientos constitucionales. En palabras de Salinas Sandoval, “en aras de la igualdad jurídica, del control político territorial y de la modernidad liberal se le quitaron los privilegios a las corporaciones de indios, incluyendo su gobierno”. Los beneficiarios fueron, como en el caso de Toluca, la población criolla y mestiza, particularmente representada por comerciantes, y el gobierno central, que, como en el caso de los partidos que luego conformarían el Estado de Guerrero –estudiados por Guardino–, utilizó a las nuevas instituciones locales como agencias del gobierno.

El caso de Guanajuato, estudiado por José Antonio Serrano, nos muestra una región con una población indígena económica y demográficamente marginal.

El primer momento gaditano no fue muy prolífico en ayuntamientos por la situación de guerra y la oposición de los funcionarios reales. En cambio, en 1820, los pueblos de ciudades y villas criollas y de repúblicas indígenas pidieron el establecimiento de ayuntamientos. La creación de los ayuntamientos transformó la vida de los pueblos enconando la lucha entre las facciones y socavando a los principales frente al común. Esto tuvo consecuencias en la relación con las autoridades de las cabeceras criollas, en parte porque existía una tradición de intermediación de los caciques que actuaban como goznes facilitando la negociación entre las instituciones y las comunidades indígenas. Un importante motivo de conflicto fue que las ciudades de Celaya y León perdieron el control administrativo que venían ejerciendo sobre los pueblos durante la guerra. Los nuevos cabildos asumieron las atribuciones que antes tenían el intendente, el subdelegado o los cabildos principales, lo que generó fuertes disputas sobre el tema de la justicia y la hacienda. Acusaban a los ayuntamientos de evadir y entorpecer el cobro de los impuestos y de ineptitud y barbarie en la aplicación de la justicia.

Serrano muestra, a partir de 1824, lo que en diversos grados debió ser un camino común de las elites liberales, que pasaron de considerar a los ayuntamientos como vehículos de libertad a acusarlos de entorpecer el establecimiento del liberalismo. A partir de la constitución estatal pudieron encaminarse a “borrar la herencia gaditana” aumentando el requisito poblacional a 3.000 habitantes y estableciendo criterios cualitativos. Serrano concluye su argumentación con una evidencia contundente: aunque sólo ocho de los 30 cabildos que se habían erigido entre 1820 y 1822 fueron suprimidos, fueron aquellos que habían sido establecidos en pueblos de indios.

---

Bienvenidos, en los artículos de Ortiz, Serrano y Salinas Sandoval, los imprescindibles mapas.

Entre los muchos aportes rigurosamente documentados que ofrecen los artículos, quiero destacar algunas tendencias comunes a los casos estudiados. En primer lugar, la supervivencia de las organizaciones tradicionales indígenas y su papel de intermediación, desde las distintas formas institucionales en que les tocó actuar en el nuevo panorama político. Una tendencia común en los casos estudiados es la institucionalización de los sectores emergentes no indios a través de los ayuntamientos constitucionales. Los ayuntamientos crearon un espacio en el que se insertaron nuevos actores sociales, alumbrados por los cambios demográficos y económicos del siglo XVIII, logrando así acceder y/o reivindicar derechos sobre el territorio y, con ellos, derechos jurídicos y políticos. Por último, la clara periodización que muestra una primera etapa entusiasta del constitucionalismo en sus dos momentos de 1812-1814 y de 1820 y la “contrarrevolución” de las elites provinciales después de 1824.

Sobre el fondo siempre presente de la hipótesis de Antonio Annino de la “revolución territorial de los pueblos”, los casos analizados permiten reconocer un panorama complejo y diverso de la realidad gaditana de México. Tomo prestada la expresión de los editores acerca de la “máscara del liberalismo y los rostros de la multitud” para seguir con la metáfora. Me parece que este conjunto de estudios logra darle rostros particulares a los liberalismos, sincréticos y abarcadores de las realidades preexistentes, que fueron disparados por la Constitución de Cádiz.