

Ayuntamientos chiapanecos: fiscalidad, elecciones, ciudadanía y defensa de bienes de comunidad

desde la Colonia hasta el inicio de la Revolución en Chiapas

María del Rocío Ortiz Herrera
Coordinadora



Colección
Selva Negra



UNICACH

Ayuntamientos chiapanecos: fiscalidad, elecciones, ciudadanía y defensa de bienes de comunidad desde la Colonia hasta el inicio de la Revolución en Chiapas

María del Rocío Ortiz Herrera

(Coordinadora)



**Colección
Selva Negra**



UNICACH

Nombre de una reserva ecológica en el estado de Chiapas, las implicaciones de carácter antropológico de la Selva Negra han rebasado por mucho la alerta ambiental por su preservación. Es en este sentido que la colección dedicada a las ciencias sociales y humanísticas está sellada por un título cuya resonancia evoca un tema filosófico tan crucial como el que plantea los límites y alcances de la acción humana sobre los recursos naturales que le brindan sustento.

Primera edición: 2018

D. R. ©2018. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
1ª Avenida Sur Poniente número 1460
C. P. 29000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
www.unicach.mx
editorial@unicach.mx

ISBN: 978-607-543-078-2

Diseño de portada: Manuel Cunjamá

El Colegio de Michoacán, A.C.
Centro Público de Investigación
Martínez de Navarrete núm. 505, Col. Las Fuentes
59699 Zamora, Michoacán

ISBN: 978-607-544-081-1

Impreso en México

Contenido

Introducción	9
Propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real. Un pulso entre el poder local y los nuevos funcionarios de la intendencia, 1786-1812	17
Ana María Parrilla Albuerne	
Balance historiográfico	18
Organización y tipos de impuestos: propios y arbitrios.....	22
Propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real durante el Antiguo Régimen	28
La restitución del ayuntamiento de Ciudad Real (1782-1787)	32
Fuentes de información	44
Archivos	44
Documentos y textos impresos	44
Bibliografía	45
“De los ciudadanos chiapanecos”. Ciudadanía y espacios políticos indígenas, 1826-1858	49
María Dolores Palomo Infante	
Introducción	49
El contexto histórico	58
Algunas notas sobre el carácter demográfico de los pueblos chiapanecos en el siglo XIX.....	60
La ciudadanía legal.....	64
La ciudadanía en diferentes ámbitos: municipios y ayuntamientos	67
Conclusiones	77
Fuentes de información	80
Archivos y fondos documentales	80
Bibliografía	80

Ayuntamientos y disputas por la tierra en los departamentos de Chilón y Comitán, Chiapas, 1839-1878.....	85
--	----

Iván Christian López Hernández

Introducción.....	85
La propiedad de los pueblos.....	86
De cabildos a ayuntamientos. La jurisdicción y la composición étnica de los cuerpos municipales.....	90
Comitán y Ocosingo. Ayuntamientos ladinos en las disputas por tierra.....	97
El caso de Comitán.....	97
Ocosingo.....	98
La actuación de los ayuntamientos indios de Zapaluta y Chilón, Oxchuc y Yajalón.....	101
Zapaluta.....	101
Chilón, Oxchuc y Yajalón.....	104
Conclusiones.....	106
Fuentes de información.....	107
Archivos.....	107
Documentos y textos impresos.....	107
Bibliografía.....	107

Voto indígena, ayuntamientos y formación del estado en Chiapas, 1904-1917.....	109
--	-----

Rocío Ortiz Herrera

Introducción.....	109
El marco normativo y las funciones de los ayuntamientos en el sistema político electoral.....	111
El escenario: los pueblos indígenas de Los Altos a finales del siglo XIX y principios del XX.....	116
El voto indígena de Los Altos en los procesos electorales, 1904-1910.....	121
Los ayuntamientos y el voto de los indígenas de Los Altos en el contexto de la Revolución en Chiapas (1910-1917).....	131
Conclusiones.....	137
Fuentes de información.....	139
Archivos.....	139
Bibliografía.....	139

Reformas y finanzas en la esfera municipal. Chiapas, 1881-1915	141
Miguel Ángel Sánchez Rafael	
Introducción	141
I. Reformar el municipio: planes de arbitrios, alcabalas y ley de rentas municipales	147
1. Una reforma con alcances limitados	148
2. La reforma en su fase intensa	152
Supresión de las alcabalas	153
El sucedáneo alcabalatorio: impuesto a las fincas urbanas.....	156
Las fincas rústicas mancomunadas: un semillero de dificultades.....	159
II. La reforma sobre los municipios en los años de la Revolución.....	161
Rehabilitación de los planes de arbitrios	163
El regreso de las alcabalas	167
III. Las finanzas de los municipios, 1908-1913	169
Comentario final.....	177
Anexo	178
Fuentes de información.....	179
Archivos y fondos documentales.....	179
Documentos impresos	179
Bibliografía	180

Introducción

Los trabajos reunidos en este volumen son fruto del Seminario de Ayuntamientos Chiapanecos organizado por El Colegio de Michoacán y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Las reuniones del seminario se desarrollaron entre diciembre de 2013 y junio de 2015, con la participación de varios investigadores y estudiantes de posgrado de distintas instituciones, cuyos textos fueron comentados por destacados investigadores conocedores del tema de ayuntamientos, tal es el caso de Daniela Marino, Luis Alberto Arrijoja, José Antonio Serrano y Juan Carlos Máximo. En esa ocasión se buscó analizar los derechos, facultades, estatutos y capacidad de autogobierno de los ayuntamientos chiapanecos desde el final del siglo XVIII hasta principio del siglo XX. Se trataba de reflexionar acerca de la forma en que las corporaciones edilicias se articularon con los otros niveles de gobierno durante esos años, para evaluar hasta qué punto dichas corporaciones mantuvieron la autonomía que se les concedió desde el antiguo régimen. Los trabajos centran su atención en tres temas, impuestos, elecciones y el resguardo de los bienes de comunidad.

Del análisis realizado por los autores del libro resultó un mosaico de situaciones. Es decir, mientras que en algunos momentos los ayuntamientos de Chiapas lograron reforzar su autonomía mediante determinadas facultades, como las fiscales, en otros periodos las perdieron, aunque ello no implicó necesariamente la reducción de sus ingresos. A su vez, el hecho de que durante buena parte del siglo XIX los ayuntamientos chiapanecos contaron con importantes atribuciones, como la de representar los bienes comunales de los pueblos, esa facultad no aseguró que los ayuntamientos mantuvieran el control del patrimonio territorial de los pueblos. En ese sentido resulta claro que la experiencia de los ayuntamientos chiapanecos fue resultado de múltiples factores, como el contexto social, cultural y económico en el que se encontraban establecidos, la composición étnica de la población, los grupos sociales que ocuparon los puestos edilicios, la interacción de esos grupos con las elites gobernantes, y de si los ayuntamientos se localizaban en ciudades o en pueblos.

Otro aspecto que influyó en el devenir de los ayuntamientos chiapanecos durante los años que analizan los autores de la obra es el modo en que las Reformas borbónicas y la Constitución de Cádiz de 1812 impactaron en el territorio que hoy ocupa Chiapas, así como la forma en que la normatividad local del siglo XIX y principio del XX abrevó de aquella legislación. Aunque los autores de los textos reunidos en el libro no se plantearon como objetivo central examinar la impronta de la legislación gaditana en la normatividad chiapaneca de esos siglos, es claro que de uno u otro modo ésta no sólo

heredó los cambios que la carta gaditana trajo consigo en cuanto al funcionamiento y facultades de los ayuntamientos, sino también las continuidades en esa materia. Como han hecho ver varios autores, la carta gaditana no transformó en esencia el orden jurídico del Antiguo Régimen, que era fundamentalmente católico, corporativo, jurisdiccional y tradicional, sino que buscó solamente corregir las derivaciones despóticas de la monarquía¹. En esa dirección, los ayuntamientos continuaron concibiéndose como cuerpos pertenecientes a un orden natural y jerárquico², pero con competencias que debían ser reforzadas y ampliadas para fungir como depositarios de la representación nacional en el nivel local³. Por esa razón los constitucionalistas gaditanos estipularon la elección popular de los cargos municipales, al mismo tiempo que concedieron facultades contenciosas a los alcaldes⁴, dotaron a las corporaciones edilicias de cuerpos armados o milicias y otorgaron el derecho de constituir ayuntamientos a cualquier pueblo de más de 1, 000 almas⁵. Como consecuencia de esto último, las antiguas cabeceras de repúblicas de indios, y sus pueblos sujetos, estuvieran en posibilidad de establecer ayuntamientos con las prerrogativas y atribuciones constitucionales.⁶

Precisamente buena parte de la historiografía acerca de los ayuntamientos novohispanos y de los que se establecieron en los primeros años del periodo independiente ha estudiado el impacto que tuvieron en ellos tanto la Constitución de Cádiz como las primeras constituciones estatales. Otros estudios han fijado su atención en las corporaciones municipales de la primera república centralista y la segunda república federal en México, y algunos más, aunque en menor cantidad, se han abocado a estudiar los ayuntamientos de las últimas décadas del siglo XIX y principio del XX. En el con-

¹ Carlos Garriga, "Orden jurídico e independencia política: Nueva España, 1808-México, 1821", en Antonio Annino (coord.), *La revolución novohispana, 1808-1821*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010 y Carlos Garriga, "Continuidad y cambio del orden jurídico", en Carlos Garriga (coord.), *Historia y constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE, COLMEX, COLMICH, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2010, pp. 59-106.

² Antonio Annino (coord.), *La revolución novohispana, 1808-1821...*, pp. 14-15.

³ Carmen Muñoz de Bustillo, "Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles", en Carlos Garriga (coord.), *Historia y constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE, COLMEX, COLMICH, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2010, p. 227.

⁴ Marta Lorente Sariñena, "Esencia y valor del constitucionalismo gaditano (Nueva España: 1808-1821)", en *La revolución novohispana, 1808-1821...*, pp. 368.

⁵ Carmen Muñoz de Bustillo, "Constitución y territorio...", p. 227-228.

⁶ Antonio Annino, "La ruralización de lo político", en *La revolución novohispana, 1808-1821...*, pp. 443-458.

junto de trabajos realizados pueden distinguirse tres enfoques principales. El primero enfatiza la autonomía que los gobiernos locales lograron alcanzar en aspectos como la impartición de justicia, la organización de milicias, la fiscalidad, los procesos electorales y el manejo de los bienes comunitarios de los pueblos, entre otros aspectos. El segundo destaca la reducción de esas capacidades y el papel de los ayuntamientos como administradores del estado central. El tercer enfoque mantiene una posición intermedia y plantea que las instituciones municipales realizaron ambas funciones, es decir, de autogobierno a la vez que administradoras del poder central.

Con respecto a la transición del Antiguo Régimen a la etapa independiente, casi todos los estudios realizados subrayan el amplio margen de autonomía que los ayuntamientos lograron alcanzar en esos años. Beatriz Rojas⁷ sostiene, por ejemplo, que las reformas al finalizar el siglo XVIII, así como el constitucionalismo gaditano y la primera constitución de 1825 del estado de Zacatecas dieron continuidad al sistema corporativo colonial gracias al cual los ayuntamientos de esa entidad pudieron enfrentar con éxito las presiones de los gobiernos del periodo independiente. Según la autora, la autonomía municipal se proyectó también en la facultad que mantuvo la Constitución de Cádiz para que los alcaldes de las corporaciones municipales impartieran justicia en primera instancia, pero sobre todo en la recaudación y manejo de los propios y arbitrios que esa constitución y los primeros gobiernos zacatecanos refrendaron como un legado del Antiguo Régimen. Diversos estudios han señalado, así mismo, que la capacidad de autogobierno de los pueblos en esos años se consiguió mediante la participación de los electores en los comicios municipales⁸, como documenta Michael T. Ducey para la tierra caliente veracruzana, o bien a partir de las facultades que tenían los ayuntamientos en materia de justicia, gracias a las cuales pudieron mantener el control de los bienes comunitarios.⁹ José Alfredo Rangel Silva y Juan Carlos Cortés Máximo señalan, además, que la legislación gaditana hizo posible que un número importante de pueblos sujetos de la huasteca potosina y de Michoacán alcanzaran su autonomía política luego de que se separaron de sus antiguas cabeceras de repúblicas. Sin embargo, ambos autores reconocen que los pueblos sujetos no

⁷ Beatriz Rojas, *El "municipio libre". Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2014.

⁸ Michael T. Ducey, "Elecciones, constituciones y ayuntamientos. Participación popular en las elecciones de la tierra caliente veracruzana", en Juan José Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH y Universidad Veracruzana, 2007, pp. 173-211.

⁹ Dolores Palomo, "Los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia", *Anuario de estudios americanos*, Vol. 66, No. 1, (enero-junio, 2009), pp. 21-46.

siempre lograron acceder al autogobierno, ya sea por la oposición de las cabeceras de repúblicas o porque las autoridades les negaron la petición para conformar un ayuntamiento constitucional.¹⁰

Otras investigaciones han hecho notar también que los cabildos coloniales se convirtieron en actores centrales del movimiento de Independencia, puesto que fueron esas instancias las que tomaron las decisiones autónomas en pueblos y ciudades para encarar la inestabilidad política de esos años.¹¹ Para el caso de Chiapas, Mario Vázquez Olivera¹² refiere el papel protagónico que tuvieron los ayuntamientos de las principales ciudades de la entonces Provincia de Chiapas –Comitán, Ciudad Real y Tuxtla- en la proclamación del Plan de Chiapa Libre, en 1823, y en la incorporación del actual territorio chiapaneco a la nación mexicana en 1824.

La discusión acerca del autogobierno que alcanzaron los ayuntamientos durante la etapa centralista (1835-1845) y la segunda república federal (1846-1863) es menos conocida y muestra un panorama complejo. María del Carmen Salinas Sandoval plantea, por ejemplo, que los gobiernos centralistas del estado de México menoscabaron el poder de las corporaciones edilicias mediante la reducción de las capacidades municipales y el fortalecimiento del poder estatal, esto como continuidad de la política centralizadora iniciada por los gobiernos del primer federalismo en esa entidad federativa.¹³ En cambio, en el estado de Oaxaca, según Edgar Mendoza, los regímenes centralistas no debilitaron los poderes municipales, sino que además de que no sustituyeron a los ayuntamientos por juzgados de paz, les delegaron importantes funciones como el cobro de impuestos.¹⁴ El mismo autor plantea que la segunda república federal fortaleció aún más a los gobiernos municipales, otorgando representación

¹⁰ Véase por ejemplo a José Alfredo Rangel Silva, “Cambios políticos y ayuntamientos constitucionales en la Huasteca potosina, 1820-1824”, *Vetas*, Vol. 5, No. 2, (mayo-agosto, 2000), pp. 39-65 y Juan Carlos Cortés Máximo, *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, México, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.

¹¹ Laura Machuca Gallegos (coord.), *Ayuntamientos y sociedad en el tránsito de la época colonial al siglo XIX. Reinos de Nueva España y Guatemala*, México, CIESAS, 2014.

¹² Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y Primera República Federal*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010.

¹³ María del Carmen Salinas Sandoval, *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846*, México, El Colegio Mexiquense, 2001.

¹⁴ Edgar Mendoza, “La conformación de municipalidades en Oaxaca: ¿un pacto republicano entre 1825 y 1857?”, en Carlos Sánchez Silva (coord.), *Historia, sociedad y literatura de Oaxaca. Nuevos enfoques*, Gobierno del Estado de Oaxaca, UABJO, 2002, pp. 91-121.

política a grupos pequeños de población que buscaron mantener el control sobre su patrimonio territorial. Con respecto al poder municipal, en los análisis y discusiones de ese periodo es notorio que las facciones federalistas y centralistas no fueron necesariamente antagónicas, sino que compartieron las mismas ideas.

Los estudios sobre ayuntamientos en la segunda mitad del siglo XIX y el inicio del XX son más bien escasos. La mayoría de ellos coinciden en señalar que durante esos años los ayuntamientos perdieron autonomía debido a la reducción de sus facultades. Algunas investigaciones han dejado ver que en los años del Porfiriato los gobiernos locales se debilitaron debido a la pérdida de atribuciones en el manejo de sus finanzas y de algunos recursos naturales como el agua.¹⁵ Esos trabajos ponen en evidencia la disminución de capacidades de los ayuntamientos como resultado de la política centralizadora del Estado porfiriano. Para el caso de Chiapas, Julio Contreras, concuerda en que dicha centralización debilitó el poder político y la capacidad fiscal del ayuntamiento de la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, cuyos ingresos experimentaron una notable reducción durante esos años¹⁶. No obstante, otros estudios han puesto en evidencia que la centralización fiscal porfirista no afectó necesariamente a las haciendas municipales. Tal es el caso de los ayuntamientos yucatecos que a principios del siglo XX conocieron un aumento de sus ingresos fiscales como resultado de una Ley de Hacienda Estatal de 1896.¹⁷

Este breve recuento historiográfico nos deja ver que el margen de autonomía que alcanzaron los ayuntamientos novohispanos al finalizar el siglo XVIII, y los que se establecieron en México a lo largo del siglo XIX y principio del XX, dependió de las realidades socioeconómicas de cada entidad y de la forma en cómo encararon los gobiernos de los estados la cuestión municipal. Ahora bien, los autores de este libro no se alejan de lo dicho para otras entidades, puesto que en Chiapas el autogobierno de los ayuntamientos también varió de acuerdo con las circunstancias políticas de cada momento histórico y del contexto social, económico y cultural del estado y de las regiones que lo componen. Sin embargo, consideramos que los trabajos aquí incluidos tienen la particularidad de ponderar hasta qué punto la pérdida de facultades y derechos de los ayuntamientos

¹⁵ Blanca Estela Suárez Cortez, *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, México, CIESAS, Comisión Nacional del Agua (CNA), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), 1998.

¹⁶ Julio Contreras Utrera, "Las finanzas municipales de San Cristóbal de las Casas, Chiapas", *Ulúa*, Año 2, No. 3, (enero-junio, 2004), pp. 99-137.

¹⁷ María Cecilia Zuleta, "Hacienda Pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910", *Historia Mexicana*, Vol. 54, No. 213, julio-septiembre, 2004, pp. 179-247.

chiapanecos, cuando ello ocurrió, redujo efectivamente su capacidad autonómica, o si dicha pérdida fue compensada con beneficios indirectos que recibieron por parte de los grupos en el poder y que abonaron a algo de su autonomía. .

En ese sentido, los textos exponen, por un lado, que si bien las reformas administrativas y fiscales que se llevaron a cabo sobre el plano municipal en los siglos XVIII y XIX llevaban la intención de disminuir las prerrogativas de las corporaciones y ejercer mayor control sobre los sistemas de recaudación fiscal, ello no necesariamente implicó la disminución de la autonomía fiscal ni de las finanzas de los ayuntamientos chiapanecos. En el caso del ayuntamiento de Ciudad Real, la Corona no sólo evitó, en el siglo XVIII, que los grupos de poder locales fueran sustituidos por funcionarios fieles a ella, sino que también optó por cederle parte de sus patrimonios fiscales, y autorizó la creación de su plan de arbitrios. En tanto que el efecto de las reformas de las últimas dos décadas del siglo XIX, a pesar de que implicaban la reducción de facultades fiscales de los ayuntamientos, el traspaso de algunos de sus impuestos a las haciendas del estado y la federación, así como la supresión de las alcabalas, no fue negativo para las tesorerías de los municipios, puesto que tales reformas también llevaban implícita la misión de establecer contribuciones directas sustitutas - como el impuesto a las fincas rústicas mancomunadas y a las fincas urbanas- y subvenciones regulares para apuntalar, incluso fortalecer, las finanzas de aquellos. Además, a cambio de la pérdida de sus facultades fiscales, a los ayuntamientos se les permitió la utilización de otras vías para gestionar y contratar obras públicas, como la solicitud del aval del gobierno del estado, quien en el último de los casos, si era necesario, saldaba la deuda adquirida por los consistorios.

Por otro lado, la facultad que tenían los ayuntamientos para organizar las elecciones de todos los niveles de gobierno, durante el siglo XIX, los convirtieron en espacios para el ejercicio de la ciudadanía política. En el caso de la zona de Ocosingo, la ciudadanía política para el sector indígena de la población no fue fácil, puesto que en el plano jurídico no siempre quedaron claros sus derechos ciudadanos, y en el discurso de las elites gobernantes se evidenciaba su exclusión para la acción ciudadana bajo el argumento de su falta de “instrucción”. Sin embargo los indígenas de esa región hicieron valer su ciudadanía mediante la participación en las elecciones municipales y el desempeño en los principales cargos de los cuerpos concejiles. En esa medida, los indígenas de Ocosingo lograron ejercer hasta cierto punto el control de los asuntos internos del pueblo, no obstante que con el paso del tiempo tuvieron que competir por los puestos del ayuntamiento con la población no indígena.

Además de las elecciones municipales, los ayuntamientos eran también responsables de organizar las elecciones de las autoridades federales. En Los Altos de Chia-

pas, las votaciones de gobernadores y presidentes de la República organizadas por los ayuntamientos indígenas durante las últimas décadas del siglo XIX y el inicio de la Revolución transcurrieron de manera pacífica y con apego a la legalidad, además de que convocaron a un alto número de votantes indígenas. Esas circunstancias, aunado al hecho de que en esos años la demanda de mano de obra en la zona cafetalera del Soconusco se incrementó y lograron complementar su economía de autoconsumo, hacen suponer que mientras esas circunstancias no se modificaran, los indígenas estuvieron dispuestos a respaldar electoralmente a los candidatos porfiristas de la elite en el poder. En ese pacto simbólico los pobladores de Los Altos mantuvieron el dominio sobre su vida social y religiosa, y ejercieron el control de sus asuntos internos mediante el nombramiento de sus autoridades municipales. No obstante, al final del Porfiriato los indígenas cedieron los cargos de secretarios municipales a ladinos impuestos por los gobernantes para organizar el suministro de trabajadores a las fincas cafetaleras del Soconusco. Esos funcionarios ladinos terminaron por controlar distintos aspectos de la vida social de los pueblos de la región.

Los ayuntamientos decimonónicos jugaron también un papel importante en la protección de las tierras indígenas, particularmente las de ejido, cuyos apoderados legales fueron precisamente los cuerpos concejiles. En el caso de los pueblos indígenas de Comitán, Zapaluta, Chilón, Ocosingo, Oxchuc y Yajalón las corporaciones municipales buscaron mantener el control del patrimonio territorial de los pueblos, mediante la ampliación de los ejidos o su defensa ante los intentos de despojo por parte de algunos particulares. En algunos casos las estrategias de defensa legal empleadas por los municipales tuvieron éxito, sobre todo en aquellas poblaciones donde los principales puestos edilicios eran ocupados por indígenas y los valores comunitarios de la población se encontraban fuertemente arraigados. En otros casos las acciones legales de los ediles fracasaron porque el ejecutivo estatal apoyó las solicitudes de particulares para ampliar sus posesiones a costa de las tierras de ejido. A su vez, cuando una parte de la población abandonó los valores comunitarios y las autoridades tradicionales dejaron de tener presencia en los pueblos, algunos ediles indígenas contravinieron los intereses del pueblo y respaldaron a propietarios particulares.

Propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real. Un pulso entre el poder local y los nuevos funcionarios de la intendencia, 1786-1812

Ana María Parrilla Albuerne

FACULTAD DE HUMANIDADES-UNICACH

Durante la época colonial, el cabildo era el encargado del manejo de una parte de los recursos fiscales: los propios y arbitrios. De esa forma, las élites locales administraban los recursos derivados del cobro de esos impuestos en función de los intereses políticos del momento. Los propios eran ingresos que recibía el cabildo por el alquiler de propiedades del mismo –casas, molinos, huertas, depósitos, etcétera– de los cuales se esperaba recaudar lo suficiente para el sostén de la ciudad, en este caso Ciudad Real. Mientras que los arbitrios eran impuestos ocasionales que gravaban, sobre todo, el comercio y las actividades artesanales, cuando los propios eran insuficientes.

Con la aplicación del régimen de intendencias, durante la segunda mitad del siglo XVIII, se comenzó a forjar, en el territorio de la Intendencia de Ciudad Real, una fiscalidad local basada en los impuestos y su recaudación. Es en ese momento cuando, como indica Celaya Nández¹⁸, la necesidad de mayores recursos por parte de la Metrópoli produjo que la Hacienda de Castilla comenzara a presionar a la Hacienda Virreinal. Esas presiones fueron aprovechadas por los ayuntamientos, como el que se estableció en Ciudad Real (hoy San Cristóbal de Las Casas, Chiapas) para establecer los impuestos de arbitrios y hacerse con propios en el caso de no contar con ellos, como es el caso que vamos a analizar en este texto. En la actuación del ayuntamiento de Ciudad Real se pueden vislumbrar las aspiraciones locales de gravar a los diferentes sectores socio económicos. Además, podemos percibir las tensiones suscitadas entre las diferentes facciones locales por el manejo y control de los arbitrios: “La concesión regia de nuevos arbitrios permite entender la estructura económica y en consecuencia fiscal de los ayuntamientos definida y consolidada en la segunda mitad del siglo XVIII y que se extenderá hasta el siglo XIX.”¹⁹

¹⁸ Yovana Celaya Nández, “La fiscalidad de los ayuntamientos novohispanos: arbitrio, utilidad pública y contribuyentes, 1760-1810”, en *Colloque changement institutionnel et fiscalité dans le monde hispanique (1750-1850)*, Toulouse, Laboratoire framespa, Université Toulouse II-Le Mirail, 2011, pp. 17 -19.

¹⁹ Yolanda Celaya Nández, “La fiscalidad de los ayuntamientos...”, p. 1.

De esta forma, el objetivo de este trabajo no es más que el estudio de la evolución del ramo de propios y arbitrios, controlado por el ayuntamiento de Ciudad Real, para comprender la articulación de las relaciones de poder entre los miembros de la élite local, encargada de la recaudación y manejo de recursos, durante el régimen de intendencias.

Balance historiográfico

El estudio del periodo que comprende los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX, en Nueva España, ha concentrado el interés de un grupo importante de investigadores en las últimas décadas. Esos trabajos se han dirigido al análisis de los procesos políticos y económicos y contribuyen a comprender la conformación y el desarrollo del Estado como institución y su repercusión en la sociedad. Tras un primer periodo en que se consideró que la vida política de principio del siglo XIX estaba caracterizada por la total anarquía, se pasó a un segundo momento en que se trataron de explicar cuáles fueron las causas de tal inestabilidad política, para lo cual se consideró que el estudio de la historia económica, más concretamente de la fiscalidad, podía abonar en esa indagación.

La falta de interés que los historiadores habían mostrado por el estudio de las finanzas gubernamentales –tanto de la Real Hacienda, en el siglo XVIII, como de la Hacienda Pública, en el siglo XIX– se debía en gran medida al desdén por el desempeño económico del Estado, a la falta de registros completos del ejercicio fiscal y a la reticencia hacia el manejo de cifras.²⁰

Para el caso de Nueva España, algunos de los obstáculos señalados fueron vencidos con la publicación, sobre todo, de las cartas-cuentas coloniales y del periodo nacional temprano,²¹ que permitieron un auge de los estudios sobre finanzas novohispanas del periodo borbónico.²² Para los primeros años de la vida independiente, un arduo trabajo de investigación en los archivos ha permitido que la historiografía sobre el estudio de la fiscalidad se haya enriquecido con importantes aportaciones desde diferentes

²⁰ José Antonio Serrano Ortega y Luis Jauregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder de la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, p. 11.

²¹ John TePaske, et. al., *La Real Hacienda de Nueva España: la Real Caja de México (1576-1816)*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1976; John TePaske y Herbert S. Klein, *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de la Nueva España*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986 y 1988.

²² Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coord.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, p. 9.

perspectivas, que pueden ser resumidas de la siguiente manera: en primer lugar, el estudio de los grupos políticos como agentes que definieron los proyectos fiscales; las negociaciones entre el centro y la periferia; las relaciones entre grupos y la administración local, estatal y municipal, para la distribución de cargas tributarias; y las relaciones de conflicto y afinidad en el interior de esos grupos locales para el manejo de finanzas.²³

En el caso concreto de Chiapas, la evolución historiográfica ha sido similar, aunque se encuentra en un estadio diferente de avance. Chiapas presenta ciertas características históricas que la hacen un territorio singular; por un lado, siempre ha sido considerado un territorio de frontera –primero del Reino de Guatemala y después de México-. Además, el interés económico que pudiera despertar, por las diferentes instancias administrativas, parece haber sido nulo, lo que permitió a las elites locales, tanto religiosas como seculares, una gran independencia política que se tradujo en un fuerte control económico al interior del territorio, manifestado en la constante presión sobre los pueblos indios, muchas veces apoyada en transacciones fraudulentas,²⁴ y las estrategias de resistencia desarrolladas por estos últimos.

En la actualidad, para la comprensión del periodo propuesto, final del siglo XVIII y principio del XIX, contamos con importantes trabajos que abordan la situación política de Chiapas de ese azaroso periodo²⁵, sin embargo consideramos que aún fal-

²³ Para tener una idea de las diferentes líneas de investigación que se proponen aconsejamos consultar: José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder de la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998; Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998.

²⁴ Un estudio completo del llamado “fraude de los remates” durante el siglo XVII lo representa el trabajo de Juan Pedro Viqueira Alban, “Tributo y sociedad en Chiapas, 1680-1721”, *Historia Mexicana*, Vol 44, No. 2, (octubre-diciembre, 1994), pp. 237-267.

²⁵ Véase: Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos: Independencia, unión a México y Primera República Federal*, Chiapas, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010; Jesús Aquino y Arturo Corzo Gamboa (coords.), *La independencia de Chiapas y sus anexiones a México (1821-1624)*, Chiapas, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 1994; Jesús Aquino y Arturo Corzo Gamboa, *La independencia de Chiapas y sus anexiones a México (1821-1624)*, Chiapas, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 1994; Alma Margarita Carvalho, *La ilustración del despotismo en Chiapas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994; Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz, *Encrucijada y destino de la provincia de las Chiapas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Gobierno del Estado de Chiapas, 1997; Michael A. Polushin, *Bureaucratic conquest, bureaucratic culture: Town and office in Chiapas, 1780-1832*, Department of History, Tulane University, Tesis inédita, 9 de abril de 1999.

ta mucho por hacer desde el punto de vista de la historia económica, más concretamente investigaciones enfocadas al estudio de la fiscalidad municipal como eslabón que permite aunar ambas historias, política y económica, que siempre fueron una.

El análisis de los poderes locales durante el periodo conocido como de *reformismo borbónico* en Nueva España ha producido un número importante de publicaciones, sobre todo a partir de la última década del siglo XX, en las que se analiza el impacto e implantación de las políticas borbónicas en territorio americano. Es importante señalar que para el caso de la Audiencia de Guatemala, ámbito en el que se centra nuestra investigación, más concretamente en la Intendencia de Ciudad Real en Chiapas, los trabajos pueden ser contados con los dedos de la mano, de los que hablaremos más adelante.

Como resultado de las investigaciones realizadas en relación con los ayuntamientos y la reforma de los mismos, durante la segunda mitad del siglo XVIII, ha surgido un interesante debate historiográfico marcado por dos posturas: la primera sostiene que las medidas adoptadas por el reformismo borbónico terminaron con la autonomía de los cabildos, especialmente con la autoridad de los regidores, mediante la imposición de la presencia de los intendentes y subdelegados que supervisaban los asuntos de la ciudad.²⁶ La segunda propuesta defiende que, a pesar del esfuerzo de la Corona, los poderes locales lograron sortear las dificultades e incluso vieron fortalecido su poder. Nuestra postura está más acorde con la segunda.

Una de las líneas historiográficas más importante es aquella que aborda el estudio de los poderes locales durante el periodo de transición del Antiguo Régimen al nuevo orden liberal, sobre todo desde un punto de vista político.²⁷ Esas investigaciones se han realizado desde diferentes perspectivas; por un lado, contamos con estudios más acordes con la historia social en los que se analizan los grupos de poder involucrados en la vida política mediante su participación en los ayuntamientos, corporaciones que formaron un bloque de negociación frente a la monar-

²⁶ Carmen García García, "Haciendas municipales y bienes de propios. Las reformas de Carlos III", *Anales de estudios económicos y empresariales*, No. 1, 1986, pp. 89-114.

²⁷ Nombraremos como ejemplo los trabajos de Enrique Covarrubias, "La ciencia del gobierno, la economía política y la utilidad en el ideario de Campomanes y Jovellanos", en Leonor Ludlow y María del Pilar Martínez López-Cano (coords.), *Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2007, pp. 27-46; Federica Morelli, "Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano, *Araucaria, Revista iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 9, No. 18, 2007, pp. 116-285.

quía.²⁸ Por otro lado, se han realizado algunos trabajos en los que se analizan las estrategias de presión fiscal sobre los contribuyentes.²⁹ A esas dos líneas podemos añadir los estudios realizados por Dorothy Tanck en los que se analiza el papel de la reforma fiscal con la instauración de la contaduría de propios y arbitrios, específicamente con el objetivo de controlar los ingresos de las cajas de comunidad de los pueblos de indios.³⁰

No cabe duda de que la institución concejil puede ser abordada desde una perspectiva amplia, intentando comprender las diferentes características que definen a esta institución, o centrándose en alguno de esos aspectos. Será el análisis de la hacienda municipal, según González Beltrán, el más interesante puesto que: “De él depende, en gran medida, la capacidad y libertad de acción del municipio. Las investigaciones referidas a las haciendas locales nos muestran los recursos, las diversas formas de administrarlos, que necesidades o servicios públicos se cubren con ellos y el control del gasto que realizan los agentes y órganos estatales.”³¹

El análisis de la hacienda municipal durante el periodo conocido como de reformismo borbónico en América ha sido escasamente abordado. A pesar de que en España el tema condujo a diferentes publicaciones, en el caso del virreinato de la Nueva España los trabajos han sido realmente escasos y centrados prácticamente en el estudio del

²⁸ Ascensión Baeza Martín, “Gobierno, colonos e indios en el municipio de Nueva Señora de Monterrey (Nuevo reino de León, 1716-1740), en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 151-165; Antonio Gutiérrez Escudero, “Cabildos: familia y poder en Santo Domingo (época colonial)”, en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 299-319; Gustavo Alfaro Ramírez, *La lucha por el control del gobierno urbano en la época colonial. El cabildo de Puebla de los Ángeles, 1670-1723*, México, Tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1998.

²⁹ Yovana Celaya Nández, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial*, México, COLMEX, 2010.

³⁰ Dorothy Tanck de Estrada, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, COLMEX, 1999.

³¹ Jesús Manuel González Beltrán, “Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera”, en Bibiano Torres Ramírez (coord.), *Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual*, Actas de las X Jornadas de Andalucía y América, Sevilla, Patronato Provincial Quinto Centenario, Diputación de Huelva, El Monte Caja de Huelva y Sevilla, Universidad de Santa María de la Rábida, 1992, p. 190.

cabildo de la ciudad de México.³² A esos podríamos añadir, como caso excepcional, los últimos trabajos realizados por Yovana Celaya Nández,³³ que abordan el estudio de la fiscalidad local del cabildo de Veracruz.

Pensamos que las razones por las cuales no se ha estudiado la fiscalidad en Chiapas son las mismas que apuntaban Luis Jáuregui y José Antonio Serrano para la Nueva España: falta de fuentes completas, desinterés y cierta reticencia frente a los ingresos y egresos. Por ello quizá sea el momento de hacer un acercamiento a la fiscalidad municipal chiapaneca, a través de las escasas fuentes con las que contamos, para indagar la evolución del ramo de propios y arbitrios controlado por el ayuntamiento de Ciudad Real, y cómo se articularon las relaciones de poder entre los miembros de la élite chiapaneca, encargada de la recaudación y manejo de recursos, durante el régimen de intendencias.

Organización y tipos de impuestos: propios y arbitrios

En el primer tercio del siglo XVIII, con el objeto de reorganizar las haciendas municipales y que éstas tuvieran una mayor eficiencia económica, la metrópoli llevó a cabo algunas iniciativas legales: se estableció la Real Junta de Baldíos y Arbitrios, en octubre de 1738; se crearon las Juntas de Arbitrios en todas la intendencias del reino; se emitió el Real Decreto e Instrucción, el 30 de julio de 1760, con el que se creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino y que centralizó la vida económica de los municipios; también se promulgó la Ordenanza real de 19 de agosto de 1760, que

³² Esteban Sánchez de Tagle, "Las reformas del siglo XVIII al gobierno; la ciudad, su hacienda, su policía, su ejército", en Clara García Ayluardo (coord.), *Las reformas borbónicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 164-224 y Regina Hernández Franyuti, "Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760- 1850", en Regina Hernández Franyuti (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX: economía y estructura urbana*, Tomo I, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1994, pp. 116-160.

³³ Yovana Celaya Nández, "Impuestos locales en Nueva España: negociación y obra pública en el ayuntamiento de Veracruz en el siglo XVIII", *Espacio, tiempo y forma. Serie IV, Historia moderna*, N° 27, (Ejemplar dedicado a las haciendas locales y haciendas estatales en las monarquías francesas y española. La construcción territorial del poder (siglo XVIII)), 2014, pp. 37-59; Yovana Celaya Nández, "La reforma a la hacienda local en Nueva España: los arbitrios del siglo XVIII", texto inédito facilitado por la autora, 2014; Yovana Celaya Nández, "Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII", en María del Pilar Martínez López Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords.), *La fiscalidad novohispana en el imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2015.

estableció un cuadro general de arbitrios que podían recibir las ciudades del reino y que en adelante estaría bajo la supervisión de intendentes.³⁴

Esa última ordenanza no se aplicó en Nueva España sino hasta 1765, fecha en la que se publicó el Reglamento General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad.³⁵ El reglamento se modificó en varias ocasiones con el afán de adaptar a la realidad novohispana el que se había diseñado para la caja real de Madrid. A partir de ese momento se creó la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, la cual fue el inicio de un ejercicio de ordenamiento de la Real Hacienda en el sistema de apartados. Por encima de ella se encontraba la Junta Superior de Real Hacienda de Nueva España, cuya función fue establecer una red de control sobre las contadurías provinciales. Los regidores de los ayuntamientos debían rendir cuentas a esas últimas contadurías.³⁶

Como señala Riquer, la consecuencia de toda esa organización fue la inoperancia del sistema fiscal debido a la falta de apoyo para poder aplicar la reforma con los nuevos funcionarios, intendentes con sus subdelegados. A falta de esos funcionarios la reforma se llevó a cabo con el apoyo de los alcaldes mayores y corregidores,³⁷ apelando a su compromiso de obediencia y sumisión al rey. Pero la *manzana* ya estaba podrida desde su *corazón*, como lo demostraría el enfrentamiento que tuvo el visitador Gálvez con el cabildo de la Ciudad de México.

El informe que presentó el visitador José de Gálvez, en 1771, permite conocer cuál era la situación de los propios y arbitrios de los ayuntamientos indianos, que Gálvez denomina como los caudales públicos de ciudades, villas y pueblos. Esos recursos comenzaron a ser asentados en diversos libros de cuentas a partir de la instauración, en

³⁴ Fernando Rubín Córdoba, "La institución de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino: Organización y normalización de cuentas (1760-1764)", en *VII Encuentro de trabajo sobre historia de la contabilidad*, León, Universidad de León, 2010, http://www.aeca.es/vii_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/general.Htm, (consultado el 29/08/2013).

³⁵ Dorothy Tanck de Estrada, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, COLMEX, 1999.

³⁶ AGI (Archivo General de Indias), *Informe del visitador general de Nueva España, José de Gálvez, al virrey de Nueva España, Antonio Bucareli, informándole de los asuntos que ha tenido a su cargo*, 31 de diciembre de 1771, Estado, 34, No. 35, ff. 143-147.

³⁷ Jorge Silva Riquer, *La reforma fiscal a los ayuntamientos de Nueva España ¿Propuesta absolutista o liberal?*, 1765-1812, Una versión se presentó en el Seminario Poder y gobierno local en México, 1808-1857, organizado por El Colegio Mexiquense, la Universidad Autónoma del Estado de México y el CIESAS, celebrado en la ciudad de Toluca el 3 y 4 de julio de 2008, p. 19.

1769, de la Contaduría General de Propios y Arbitrios. La situación de las cuentas y razón de ellas fue un motivo de preocupación para la Corona, razón por la cual determinó, en el Artículo 30 de la Real Ordenanza del 19 de agosto de 1760, que debía efectuarse el registro de propios y arbitrios de cada ciudad, villa o pueblo, con la finalidad de evitar las cargas o gastos superfluos, para que de esa manera los sobrantes se destinaran a aliviar las cargas.

Pero los cabildos no fueron los únicos opositores a los cuales Gálvez tuvo que hacer frente. Con el afán de recortar los poderes detentados por la persona del virrey en las labores fiscales, consiguió modificar en 1779 una de las fiscalías de lo civil determinando que un fiscal de Real Hacienda se encargara de todos los problemas en cuanto a recaudación y gasto real. Esta medida permitió facilitar el camino para la llegada de los intendentes.

Como sabemos, la Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes en el Reino de Nueva España se implementó el 4 de diciembre de 1786, siendo uno de sus principales objetivos obtener de manera más eficiente los excedentes económicos, mediante un cambio administrativo y la ejecución de una serie de medidas económicas. En un principio, la aplicación de la Ordenanza en la Audiencia de Guatemala se hizo con base en la Ordenanza del Río de la Plata³⁸, la de San Salvador se creó el 17 de septiembre de 1785. Posteriormente, con el establecimiento de la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España, el 4 de diciembre de 1786, se adoptó ese nuevo código en la Nueva España. Para entonces la Intendencia de Ciudad Real ya había sido establecida.

Nuestro objetivo en este apartado no es describir la estructura organizativa de la Real Hacienda en su totalidad, a partir de las diferentes reformas, si no que nos circunscribiremos a lo que Luis Jáuregui llamó: “el segundo nivel de la organización fiscal”,³⁹ pues es éste el que nos ayudará a comprender la administración de propios y arbitrios a nivel provincial y municipal.

En el escalón más alto de ese nivel de administración se encontraba la Junta Superior de Real Hacienda, cuyo presidente era el virrey. En ella se encontraba también el fiscal de la Real Hacienda, el regente de la Audiencia pretorial, el ministro más antiguo del Tribunal de la Contaduría de Cuentas y el ministro más antiguo Contador o Tesorero General

³⁸ *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el virreinato de Buenos Aires año de 1742 de orden de su magestad.*

³⁹ Jáuregui, *La Real Hacienda ...*, p.114.

del Ejército y Real Hacienda.⁴⁰ Ante ese organismo debía responder el intendente⁴¹, que a su vez estaba asistido por diferentes subalternos, un ministro contador y un ministro tesorero –derivados de los antiguos oficiales reales que hasta entonces habían tenido la responsabilidad de cobrar y administrar los impuestos– escribanos y subdelegados –, con amplios poderes de justicia y hacienda en los partidos.⁴² A nivel provincial se indicaba la creación, en las cabeceras de las intendencias, de una Junta Provincial, la cual debía acordar los gastos extraordinarios en su jurisdicción, que era la propia intendencia; ésta se encontraba constituida por el intendente, como presidente, el teniente asesor, los ministros principales de la Real Hacienda y su promotor fiscal, con voto cuando no actuara como parte.⁴³ Esa junta proponía el gasto extraordinario a la Junta Superior de México, a través del superintendente subdelegado, que debía autorizarlo.

La creación de la Junta de Propios y Arbitrios, en 1760, es para algunos investigadores el hito más importante de las reformas fiscales a nivel local, puesto que suponía el control de aspectos cruciales del municipio, un anhelo de la monarquía desde tiempos de Felipe V.⁴⁴ Esa fue la primera instancia reguladora de las finanzas locales, cuyo contador aparecía como secretario en la Junta Superior, con asiento detrás del último de los vocales, y únicamente tenía voto informativo.⁴⁵ Es decir, esa junta era el puente de comunicación entre el intendente y la Junta Superior, en cuestión de finanzas locales. Una vez que el intendente había llegado a su puesto debía realizar un informe detallado de los propios y arbitrios de que gozaba el pueblo, villa o ciudad, con un análisis razonado de su posible permanencia o extinción, así como de la pertinencia de su cuantía.⁴⁶ Con ese informe se hacía un reglamento interino de propios y arbitrios, o bienes de comunidad, clasificados en cuatro categorías:

1. Dotaciones o ayuda de costas y salarios de funcionarios.
2. Réditos de censos o cargas de pueblos
3. Gastos para fiestas votivas y limosnas voluntarias
4. Gastos extraordinarios que podían ser definidos por el intendente cuando no superaban los 40 pesos en villas y ciudades de españoles o 20 pesos en

⁴⁰ *Real ordenanza para...*, cap. 4.

⁴¹ *Real ordenanza para...*, cap.79.

⁴² *Real ordenanza para...*, cap. 77.

⁴³ *Real ordenanza para...*, cap. 105.

⁴⁴ Juan A. Granados Loureda, "Reflexiones en torno a las reformas del régimen municipal de A Coruña a mediados del siglo XVIII", en *Obradoiro de Historia Moderna*, No. 5, 1996, pp. 96-97.

⁴⁵ *Real ordenanza para...*, caps. 29 y 30.

⁴⁶ *Real ordenanza para...*, caps. 31 al 33.

pueblos de indios. Cuando la cantidad era superior debía consultarse con la Junta Superior de Hacienda.⁴⁷

A nivel municipal, la ordenanza imponía la creación de una junta municipal en cada ciudad, villa o “lugar de españoles”, incluyendo las capitales de provincia, a cuyo cargo se encontraban los planes de propios y arbitrios. Ésta estaba constituida por el alcalde ordinario de primer voto más antiguo -que administraba y manejaba los propios y arbitrios-, dos regidores y el procurador general o síndico, sin voto, para procurar al común.

Sin que el cuerpo de los ayuntamientos pueda mezclarse en esta materia ni embarazar con pretexto alguno las disposiciones de sus juntas municipales, pues ellas han de sacar anualmente los ramos de propios y arbitrios a pública almoneda, según irá prevenido en el artículo siguiente, para rematarlos en el mayor postor, sin admitir prometidos, ni otras reprobadas inteligencias; y, en defecto de Arrendadores, los administrarán con la pureza y legalidad correspondientes.⁴⁸

La administración municipal, que hasta entonces gozaba de una gran autonomía, pasó a estar contralada en el nivel inmediato superior por la junta municipal. De esa forma, los miembros del ayuntamiento pasaron a gestionar el patrimonio municipal y la administración del *bien común*. Entre sus muchas obligaciones de *policía* se encontraba garantizar el abasto alimentario, después de previa autorización por dicha junta. Sin embargo, los cambios promulgados por la política borbónica no necesariamente significaron que las elites locales quedaron aisladas, si no que pusieron en práctica sus viejas estrategias para tender nuevas redes de relaciones personales. Debemos recordar aquí que muchos de los miembros de la élite habían pagado por oficios venales en los regimientos y al ser restituido el ayuntamiento no dudaron en hacer valer sus derechos. Esos regidores ejercían un poder fiscal importante sobre pueblos y barrios de la ciudad.

En cuanto al uso que se le daba a los réditos derivados de las rentas de los propios, como propiedades corporativas de los ayuntamientos, y de los fondos obtenidos del cobro de los arbitrios, sabemos que servían para hacer frente a determinados gastos que debía afrontar el ayuntamiento: la instrucción pública, sanidad, beneficencia, policía, abastecimiento a las milicias de ropa y alimentos para la defensa del territorio,

⁴⁷ *Real ordenanza para...*, cap. 34.

⁴⁸ *Real ordenanza para...*, cap. 36.

obras públicas, y en caso de que hubiera médico, cirujano y hospital. Además, debemos incluir la reparación de puentes y caminos que unían a los centros urbanos, costeados por cada uno de los pueblos en sus tramos. Más aún, a esos gastos se sumaban los pagos de salarios de algunos de los miembros del ayuntamiento y de otros funcionarios, como es el caso del asesor letrado, así como el gasto derivado de la celebración de fiestas.⁴⁹

Ahora bien, también había ingresos que en términos generales provenían de:

1. Los procedentes de la explotación de bienes patrimoniales del municipio, que eran llamados bienes propios y que en realidad designaban fuentes de ingresos muy distintas. Pero los propios en sentido estricto eran la parte del patrimonio municipal, predios rústicos, establecimientos urbanos o solares, que reportaban una renta a los municipios. La otra parte del patrimonio la formaban los comunes, en su mayoría ejidos o montes que eran utilizados como bienes libres y gratuitos por los vecinos de la ciudad, villa o aldea. Esas tierras, para ser vendidas, tenían que contar con el permiso de la Corona.
2. Otro tipo de ingreso era la renta derivada del arrendamiento o administración de determinados monopolios como lo eran el pesar, el peso real, los oficios comercializables, las lanas o paños y abastecimiento de carne u otros servicios.
3. Los réditos de censos de los municipios que tenían a su favor sobre casas y fincas particulares.
4. Rentas producidas por el arrendamiento de oficios públicos (escribanías, vara de alguacil mayor, etcétera).
5. Derechos de carácter señorial que los municipios podían exigir a algunas aldeas de su término.
6. Las cuotas que podían pedir a la población foránea a título de privilegio real como el peaje o el montazgo.
7. Las rentas que se demandaban a los comerciantes por poder vender en su jurisdicción y multas.
8. Los impuestos indirectos sobre el consumo, el vino y la carne, que fueron los más gravados, eran las llamadas “sisas”.
9. Los repartimientos o derramas entre vecinos, con el fin de hacer frente a determinadas necesidades.⁵⁰

⁴⁹ García García, “Haciendas municipales...”, p. 90.

⁵⁰ García García, “Haciendas municipales...”, pp. 93-94.

Como señala Carmen García, el tipo de rentas era muy amplio y en algunas ocasiones los gravámenes que comenzaron como arbitrios, como es el caso de algunas cargas sobre bienes de consumo, finalmente fueron incorporados como propios puesto que se convirtieron en perpetuas.⁵¹ Otro ejemplo de esa situación aparece en el caso de las tierras comunales, las cuales podían ser utilizadas por la población libremente y que en algunos casos fueron sometidas a gravamen. Es evidente que se necesita un estudio más profundo de cómo se refleja esta situación en el caso de la Intendencia de Ciudad Real. En términos generales, podemos decir que una de las formas de aclarar esta “indefinición” es tomando en cuenta la clasificación que Fonseca y Urrutia realiza de los ingresos públicos de acuerdo a la procedencia y el destino que se les da: *masa común*, los *particulares*, los *ajenos* y la de *estancos especiales*.⁵² Así, los propios corresponderían a *la masa común* que: “constituía la parte principal de la Real Hacienda, se parte del hecho de que sus productos están destinados a cubrir los gastos perpetuos del reino de Nueva España y de parte de algunos otros dominios españoles, y sólo secundariamente se afectan a gastos especiales (temporales) algunos de sus ramos”. Por otro lado, los arbitrios pertenecían a los *ajenos*: “aunque se llaman ajenos por no pertenecer al patrimonio del rey, entran en las tesorerías reales por especial atención que su majestad dispensa, protegiéndolos como bienes públicos –y en realidad lo eran– dándoles una administración adecuada”.⁵³ Vemos entonces que la única forma de diferenciar los propios de los arbitrios es que estos últimos necesitaban de la licencia real para aplicarse. Así los arbitrios podían ser tanto impuestos indirectos sobre el consumo y el uso por parte de los concejos con el fin de obtener rentas, como determinados derechos o tierras pertenecientes a la Corona.

Propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real durante el Antiguo Régimen

Cuando Diego de Mazariegos, a su regreso de Huistán, en 1528, decidió trasladar la Villa Real desde lo que hoy conocemos como Chiapa de Corzo hasta el lugar que hoy ocupa San Cristóbal de Las Casas, condenó a la cabecera de la provincia, Ciudad Real, al ostracismo, situación que fue aprovechada por los grupos de poder emergentes para

⁵¹ García García, “Haciendas municipales...”, p. 90.

⁵² Andrés Lira González, “Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, p. 37.

⁵³ Lira González, “Aspecto fiscal de la Nueva España...”, p. 38.

crear fuertes corporaciones cerradas, muy parecidas a las que se podían apreciar en los ayuntamientos castellanos durante la época de los Habsburgo.⁵⁴ Aunque contaba con un clima mucho más agradable que el asentamiento originario, también es cierto que las vías de comunicación con el resto de la provincia eran prácticamente inexistentes, lo que dificultaba en gran medida el abastecimiento de la ciudad. Esa circunstancia produjo que el primer alcalde mayor designado para la provincia, Juan de Mesa Altamirano, solicitara a la Corona un aumento de salario “[debido a] los excesivos precios en que se venden de ordinario las cosas en dicha provincia por estar muy lejos los lugares de donde se traen y ser la dicha ciudad de Chiapa poblada de gente principal”.⁵⁵ Más adelante especifica que “los bastimentos se traen de México, Guatemala o de la misma costa, por ello alcanzan precios demasiado elevados”⁵⁶.

Ciudad Real fue erigida como villa el 7 de julio de 1536. En ese entonces recibía el nombre de San Cristóbal de los Llanos.⁵⁷ Más tarde, durante el reinado de Felipe II, se le otorgó el título de noble ciudad, ya con el nombre de Ciudad Real, puesto que a finales del siglo XVI las repúblicas de españoles podían ser distinguidas de acuerdo a su rango formal en ciudades, villas y aldeas. Ciudad Real se colocaba en lo más alto de la jerarquía socio-política dentro de la municipalidad. Esa situación trajo como consecuencia que las élites locales tendieran a creer que el ayuntamiento de su ciudad, constituido como una corporación, disfrutaba de estatus de noble.⁵⁸ En efecto, los vecinos de la provincia de Chiapa consiguieron desde los primeros tiempos buenas encomiendas que les permitían una vida holgada. Si hacemos caso de la información que en 1684 vertió el alférez de la ciudad, Juan de la Tovilla y Jáuregui: “[los encomenderos] tenían para sustentarse con toda decencia y para lucir de la república y mantenerla en sus preeminencias y así mismo para el amparo de los indios de esta jurisdicción”⁵⁹. No obstante la percepción que de sí misma tenía la elite de Ciudad Real, lo cierto es que las descripciones de la época la describen como una ciudad miserable.

⁵⁴ Helen Nader, *Liberty in absolutist Spain: the Habsburg sale of towns, 1516-1700*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 46-98.

⁵⁵ AGI, Información de oficio y parte: Juan de Mesa Altamirano, alcalde mayor de Chiapas. Con parecer de la audiencia, 114, No. 73, 1582, f.1.

⁵⁶ AGI, Información de oficio y parte: Juan de Mesa Altamirano, alcalde mayor de Chiapas. Con parecer de la audiencia, 114, No. 73, 158, f.4.

⁵⁷ AGI, Título de ciudad San Cristóbal de los Llanos de Chiapa, 1536-7-7 Valladolid, Guatemala, 393, L.1, F.177V-178.

⁵⁸ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 23.

⁵⁹ AGI, Cartas de cabildos seculares, Ciudad Real, 3 de junio de 1684, Guatemala, 44B, No.35, f.

En 1610, por ejemplo, la provincia fue visitada por Manuel de Ungría y Girón y en su carta escrita en Chiapa de Indios, hoy Chiapa de Corzo, refirió la situación de la ciudad: “[...] en ella no hay fuente ni matadero, ni puentes más que en uno de los ríos que pasan cerca, ni cárcel, ni carnicería suficiente ni otras cosas forzosas y necesarias en una república,[...]”⁶⁰ Este documento es interesante no sólo porque describe la situación de pobreza de la ciudad, sino porque por primera vez se especifica que el ayuntamiento no contaba con propios, es decir, con propiedades que permitieran un usufructo. Por lo tanto, se puede pensar que muchos de los gastos del ayuntamiento se pagaban del dinero obtenido mediante las derramas.

Ante la situación anteriormente descrita, el visitador expuso lo que sería la primera propuesta de un plan de “propios y arbitrios” para la ciudad:

Haciendo Vuestra Majestad merced a la dicha ciudad de todas las condenaciones de gastos de justicia que en ella y en su provincia se hiciesen perpetuamente y de una sisa perpetua en el vino y carne en esta forma que de cada real de vaca que se vende en la carnicería se quitase una libra del peso para la ciudad por darse como se dan doce libras por un real, y de cada azumbre⁶¹ de vino que se vende en las tabernas se quitase un real de la medida para la ciudad por valer de ordinario en ella un azumbre doce y diez y seis reales y con lo que procediese de los dicho pagos de justicia y sisa en los primeros años se remediase las dichas necesidades tan precisas y con lo que adelante corriere de todo lo susodicho se compre renta en censos para propios. Así mismo siendo vuestra majestad servido se le podría hacer media de lo que valiesen en veinte años la renta del medio año de todas las encomiendas que vacasen en esta provincia de Chiapa para que lo procedido de esta renta se emplease en censos para propios sin ninguna costa de la real hacienda de vuestra majestad se podrá conservar y acrecentar la dicha ciudad y no haciéndosele esta Merced a de ir continuamente en disminución que no lo merece así por lo que he dicho de las buenas calidades que tiene.⁶²

⁶⁰ AGI, Cartas de cabildos seculares, Chiapa de Indios, 10 de febrero de 1610, Guatemala, 44B, No.22, f. 1.

⁶¹ Una azumbre equivale a cuatro cuartillos de vino que es lo mismo que 2.0166 litros; con la salvedad de que en las Vascongadas equivalía a 2.52 litros. Real Orden de 9 de diciembre de 1852, por la que se determina la correspondencia entre las pesas y medidas en uso y las métricas y las actualmente en uso (Diccionario jurídico-administrativo. Madrid, 1858), <http://www.cem.es/actualidad/legislacion/real-orden-de-9-de-diciembre-de-1852-por-la-que-se-determina-la-correspondencia> (consultado el 22 de octubre de 2013).

⁶² AGI, Cartas de cabildos seculares, Chiapa de Indios, 10 de febrero de 1610, Guatemala, 44B, No. 22, f. 1.

Como vemos, lo que proponía el visitador era una serie de arbitrios que permitiera a la ciudad comprar e incluso hipotecarse en censos para la adquisición, por medio de un préstamo otorgado por la Corona, de algunos propios. Más tarde, en un documento fechado en 1682, el cabildo de Ciudad Real reitera que la causa por la cual los munícipes nunca pidieron propios era porque “este cabildo [es] de doce capitulares y, como se hallaban con posible para la defensa de la Real jurisdicción, para la conservación de los naturales de su distrito y para todo lo demás que miraba a la utilidad de esta república y su jurisdicción no solicitamos propios para ella”; sin embargo, en el mismo documento se aclara que la situación de bonanza económica que había tenido inicialmente el cabildo cambió con el tiempo por diferentes causas. La primera de ellas fue porque las encomiendas quedaron vacas y, por tanto, los descendientes de los primeros conquistadores se hallaron en una pésima situación económica. La segunda, porque nadie quería asumir los regimientos o puestos de alcaldes ordinarios, ya que al no tener propios, la carga económica era demasiado grande. Es curioso en ese sentido que se especifique, en el documento, que los capitulares incluían como propios del ayuntamiento sus bienes, puesto que de ello se deduce que los propietarios arrendaban sus bienes privados, casas y terrenos para fines públicos. De esa forma extraían una ganancia como propietarios de los ingresos que el ayuntamiento obtenía en su gran mayoría de la aplicación de multas. Así se podría explicar la falta de interés de los alcaldes y regidores de pedir la asignación de propios para el ayuntamiento de la ciudad.

Una razón más que explica la situación de los propios del cabildo de Ciudad real es que para la defensa de los indios se habían ocupado hasta entonces los capitulares invirtiendo sus propios bienes. El documento indica claramente que estos no contaban con defensor de indios.

Como resultado de ello, el cabildo solicitó que le fueran otorgados:

1. Al menos, quinientos pesos de indios vacos o, en su defecto, se nombrara a un defensor general de indios con salario.
2. Indios vacos. El prorrateo de rentas de encomiendas vacas durante diez años.
3. Indios vacos para ayuda de costas a viudas y doncellas.
4. Mil pesos en indios vacos para el sostén del colegio fundado por padres jesuitas llegados de México, apoyados por el obispo Marcos Bravo de la Serna, quien contaba con una hacienda de cacao que doña María de Alvarado les había heredado, con valor de 4000 pesos; sin embargo, el precio del cacao había caído estrepitosamente y no alcanzaba para su mantenimiento.⁶³

⁶³ AGI, Cartas de cabildos seculares, 13 de julio de 1684, Guatemala, 44B, No. 34.

Si consideramos las peticiones realizadas por el ayuntamiento, es claro que lo que en realidad pedían los funcionarios era una encomienda para la corporación para asegurar una cantidad considerable de la tributación que los indios debían entregar, así como el control de los mismos. Aunque es necesario un estudio más profundo de esa situación, podemos afirmar que los miembros del cabildo eran de por sí encomenderos, quienes seguramente intentaron, mediante la propuesta antes mencionada, aumentar sus rentas individuales con la petición de indios vacos, que en principio debían engrosar los bienes públicos. A pesar de las recomendaciones, parece que no se le concedió dicha petición (no hemos encontrado evidencia acerca de que la misma se haya aprobado). Lo que sí consiguieron los integrantes del cabildo, después de una larga gestión, fue que se les reconocieran como bienes propios “cien pesos que de ordinario se sacan en promedio en el remate de las carnicerías sin que tenga otra cosa alguna.”

La restitución del ayuntamiento de Ciudad Real (1782-1787)

Como hemos visto, Ciudad Real no contó con propios durante los siglos XVI y XVII. Hubo que esperar hasta el siglo XVIII, con la instauración de la Intendencia, para que el ayuntamiento contara con un plan de propios y arbitrios como tal. Ahora bien, si el cabildo de Ciudad Real, durante el tiempo anterior a la intendencia, no contó con ingresos de propios, y menos de arbitrios, ¿cómo se organizaron las elites de poder?, ¿con ingresos recién adquiridos para coadyuvar con nuevas instancias fiscalizadoras, así como con los intendentes y la junta municipal, con las que tendrían que aprender a compartir un porcentaje de los mismos? Antes de responder esas preguntas es necesario conocer y analizar los diferentes planes de arbitrios que se establecieron durante la época en la intendencia de Ciudad Real.

La intendencia de Ciudad Real se creó en 1786. Durante los reinados de Carlos III y Carlos IV se fueron implantando una serie de medidas para fortalecer el poder político y económico. Tras la ordenación formal se esperaba que provincias, como la de Chiapa, Tuxtla y el Soconusco, jugaran un papel fundamental –un poder subordinado– para la revitalización económica y política de la corona española. Pero el establecimiento de la intendencia en Chiapas había tenido como antecedente la creación de la Alcaldía Mayor de Tuxtla en el año de 1768, quedando el territorio conformado por dos alcaldías mayores: la de Tuxtla y Ciudad Real. Dicha separación, según palabras de Michael A. Polushin, tuvo que ver con la idea de facilitar y racionalizar los impuestos, sobre todo de los derivados de la producción de cacao. Todos los tributos fueron colectados en las comunidades rurales, enviadas posteriormente a Tuxtla y Ciudad

Real donde el alcalde mayor liquidaba las cuentas, separaba su sueldo de 1,000 pesos y enviaba el sobrante a Guatemala.⁶⁴

Por otro lado, es importante señalar que el ayuntamiento de Ciudad Real fue una institución con una vida intermitente. Éste se disolvió en 1751 por un problema suscitado entre sus miembros y el alcalde mayor al intentar definir quién debía controlar el abasto de carne de la ciudad; como se haría evidente, la Corona protegió sus propios intereses dando la razón al alcalde mayor y disolviendo el ayuntamiento. Como específica Polushin, a partir de ese momento los alcaldes mayores alcanzaron un poder sin precedentes y los miembros de la élite local, que hasta entonces habían gozado de ese privilegio, mediante la detentación de cargos en el ayuntamiento, tuvieron que conformarse con hacerlo a través del nombramiento que el alcalde mayor hacía de ellos como tenientes, claro está con el subsiguiente resultado de entablar relaciones de co-dependencia y clientelismo.⁶⁵ Sin embargo, la forma de ejercer el monopolio económico, por los alcaldes mayores, trajo como consecuencia el que en varias ocasiones se intentara el restablecimiento del ayuntamiento; lo cual no se consiguió hasta 1782, gracias a la intervención del obispo Francisco Polanco. Es decir, cuando se aplicó la Ordenanza de Intendentes, creándose la consabida Intendencia de Ciudad Real en 1786, el ayuntamiento hacía poco tiempo que había sido restablecido.

La restitución del ayuntamiento fue un proceso que dilató tres años. En un principio se solicitó al obispo Polanco que realizara una lista de cincuenta vecinos dignos de la ciudad, mientras que desde la Audiencia de Guatemala se determinaba el valor de los cargos. Debemos recordar que en la época de los Habsburgo y hasta la implantación de las intendencias varios cargos del ayuntamiento eran venales, siendo el más “codiciado” el de regidor. Aun teniendo en cuenta esta circunstancia, no fue fácil encontrar vecinos dispuestos a completar los oficios del ayuntamiento. Para 1782, se habían rematado dichos cargos pero el alcalde mayor, Ignacio Coronado, que no debía ver con buenos ojos la intromisión del ayuntamiento en su jurisdicción, aplicó el ritual burocrático y se tuvo que esperar al primero de enero de 1783 para realizar la elección de alcaldes ordinarios y otros cargos no vendibles.

Aunque no tenemos información sobre cómo se desarrolló la gestión del ayuntamiento en esos primeros años, sabemos que los alcaldes ordinarios y regidores solicitaron a la Corona el control de las listas de trabajo y el monopolio de aguardiente de los pueblos de Zinacatán y Chamula, puesto que ambos tradicionalmente había

⁶⁴ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 53.

⁶⁵ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 137.

formado parte de la jurisdicción de la ciudad.⁶⁶ Éste es un dato curioso puesto que a partir de las reformas hacendarias llevadas a cabo en 1760⁶⁷, la Corona absorbió el cobro de ciertos impuestos, el de alcabalas y del estanco de aguardiente que se había establecido en 1757. En el caso de Guatemala, hasta entonces, el estanco de aguardiente había estado en manos del ayuntamiento; pero la idea de la Corona era terminar con los abusos cometidos por los alcaldes mayores y los corregidores.⁶⁸ El hecho de que ese monopolio, aunque fuera en dos pueblos de la jurisdicción de la única ciudad de españoles, se otorgara al ayuntamiento nos hace pensar en una justificación de peso y ésta, quizá, pudo ser la falta de propios que había sufrido la ciudad históricamente. La segunda posibilidad que se nos ocurre es que el establecimiento de estancos había ocasionado un clima de revuelta en muchas ciudades de la América meridional⁶⁹, incluyendo Guatemala, quizá en Chiapas aún estaba muy presente la revuelta de los Zendales de 1712 y la Corona no quiso arriesgarse con una negativa a las peticiones. De todas formas, esos planteamientos son totalmente hipotéticos y bien merecerían una nueva lectura del documento. Sea como fuere, el hecho de que la monarquía tuviera que dar su beneplácito del control de las rentas del monopolio de aguardiente en dichas poblaciones nos hace pensar que se trataba de arbitrios otorgados al ayuntamiento de Ciudad Real.

Desde el punto de vista fiscal tampoco tenemos mucha información a la mano. Sabemos, por medio de Polushin, que las disputas sobre el aprovisionamiento de carne de la ciudad fueron constantes y lo único que demostraban era la habilidad del ayuntamiento y los alcaldes mayores para acaparar la administración de la ciudad.⁷⁰

Uno de los principales motivos para la implantación del régimen de intendencias en las colonias fue el saneamiento de la Hacienda regia, para asegurar los ingresos y mejorar su administración. De esta forma se desplazaba el sistema administrativo ejercido por alcaldes mayores y corregidores, a cuya cabeza se encontraban funcionarios sin sueldo. Con las intendencias se propusieron cargos detentados por funcionarios con sueldo para evitar que se dedicaran a ninguna otra actividad que no fuera la administración de

⁶⁶ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 140.

⁶⁷ Jáuregui, *La Real Hacienda...*, pp. 71-74.

⁶⁸ Magda Leticia González Sandoval, *El estanco de bebidas embriagantes en Guatemala: 1753-1860*, Tesis de licenciatura, Universidad del Valle de Guatemala, 1990, p. 17.

⁶⁹ Carlos Martínez Shaw, "El despotismo ilustrado en España e Indias", en Víctor Mínguez y Manuel Chust (eds.), *El imperio sublevado: monarquía y naciones en España y América*, Madrid, Centro Superior de Investigaciones Científicas, 2004, p. 170.

⁷⁰ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 141.

efectos públicos.⁷¹ Ahora bien, si lo que pretendían los borbones era una descentralización administrativa para excluir a los grupos locales del poder por funcionarios fieles a la Corona⁷², en el caso concreto de Chiapas ocurrió precisamente lo contrario, puesto que las medidas adoptadas favorecieron justamente a estos grupos.

A diferencia de lo que ocurría en Sonora⁷³, en Chiapas sí había habido conquistadores nobles de capa y espada a lo que se sumaba el ennoblecimiento de Ciudad Real por el título que Carlos I le había otorgado. Sin embargo, la élite emparentada con los primeros pobladores y conquistadores del territorio fue perdiendo fuerza en los diferentes enfrentamientos entre estos y los alcaldes mayores de la provincia; es más, pareciera que la élite “primigenia” fue perdiendo poder a la par que el ayuntamiento de Ciudad Real aparecía y desaparecía intermitentemente de escena. Cuando vuelve a surgir el ayuntamiento, en 1782, las personas que detentan los cargos del ayuntamiento pertenecen a una nueva élite, con determinadas características: descendientes de “cabezas de familia”, llegados a Chiapas de la Península en la primera mitad del siglo XVIII, y pertenecientes a un grupo de comerciantes/hacendados. Como indica Jerónimo Romero, para el caso de Sonora y que pensamos puede ser aplicado a la provincia chiapaneca: “Estos señores encontraron la oportunidad de constituirse en los dueños del poder económico, militar y por lo mismo de prestigio social, esencial en una sociedad tan estratificada como la novohispana, lo que les permitió establecer mecanismos adecuados para propiciar la formación de una clase política propia.”⁷⁴

De manera que cuando se reconstituye el ayuntamiento en 1783 tres van a ser las familias que acaparen los cargos: Robles, Gutiérrez y Coello, a los que se irán uniendo poco a poco los Esponda-Olaechea y Farrera, que nada tenían que ver con las familias poderosas “tradicionales”.

⁷¹ Lira González, “Aspecto fiscal de Nueva España...”, p. 31.

⁷² Marcello Carmagnani, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 51.

⁷³ Saúl Jerónimo Romero, “Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora, 1770-1830”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder de la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, p. 24.

⁷⁴ Jerónimo Romero, “Los ingresos fiscales...”, p. 24.

Ayuntamiento y fiscalidad en la Intendencia de Ciudad Real (1786-1812)

El primer intendente interino fue Francisco de Saavedra, llegado en 1787, aunque no por ello desaparecieron los alcaldes mayores, puesto que se tiene constancia de su presencia hasta 1792.⁷⁵ Saavedra encontró a Ciudad Real devastada por la inundación que se había producido en 1785; es decir, ya hacía dos años desde el suceso. Esa situación hizo ver a Saavedra que el ayuntamiento había sido totalmente incapaz de llevar a cabo un plan de reconstrucción de la misma, máxime teniendo en cuenta que el ayuntamiento era el encargado de planear las obras públicas de la ciudad, pagadas por los dividendos del plan de propios y arbitrios que ellos recaudaban. Esa circunstancia además, hizo ver a Saavedra que los propios y arbitrios de la ciudad eran insuficientes, por lo que aplicó un plan mediante el cual las cabeceras prominentes de las tres provincias –Tuxtla, Ciudad Real y Tapachula– contribuyeran al fondo general de Ciudad Real con el 1 % de los caudales que tuvieran *sin excepción de personas*⁷⁶, como centro político y económico de la intendencia. Desde luego, la propuesta de nueva contribución a la ciudad debió ser aplaudida por el ayuntamiento de la misma, puesto que de esa forma podían controlar y administrar la entrada de recursos adicionales asociándose con la junta municipal para su propio beneficio. Desgraciadamente, no contamos con documentos que nos permitan conocer cuál fue el sentir de los vecinos del Soconusco y Tuxtla ante esa propuesta, lo que sí sabemos es que esas acciones no afectaron a los hacendados-comerciantes puesto que éstos ya habían comprado sus regimientos dentro de los ayuntamientos.

El 28 de noviembre de 1787, Ciudad Real planteó por primera vez un plan de arbitrios, el cual fue aprobado por la Junta Superior de Real Hacienda⁷⁷ el 26 de mayo de 1791⁷⁸. Este plan contemplaba las siguientes exacciones:

1. Un real en cada carga de cacao que entrase en la ciudad, Comitán y Tuxtla
2. Dos reales sobre las cargas de panela.
3. Un real sobre cada tercio de efectos de Europa o de Indias que entrase a venderse de afuera.

⁷⁵ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 52.

⁷⁶ AGCA (Archivo General de Centroamérica), Del expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios a Ciudad Real de Chiapa y deducir de ellos los mil pesos de renta anual al teniente letrado y asesor ordinario de aquella intendencia con los demás gastos que expresa, A1. 1, Leg. 7, Expediente 105, f. 5.

⁷⁷ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, ff. 1-2.

⁷⁸ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 24.

4. Un real sobre cada carga de jabón negro.
5. Un real por cada cabeza de ganado vacuno que se vendiese en pie.
6. La sisa de una libra de carne de las siete que entonces se daba por un real en las tablas de esta ciudad y Tuxtla.
7. Un real sobre cada carga de harina que se trajese de esta ciudad, Comitán, Zoyatitán y Teopisca para venderse fuera de estos parajes.
8. Dos reales sobre cada carga de trigo forastero o que entrase a venderse de afuera.
9. Que se reconociesen los ejidos de esta ciudad y el que los poseyese sin legítimo título pagase a favor de los Propios la correspondiente pensión por vía de arrendamiento.

De ese plan de arbitrios podemos deducir que el primer objeto de contribución es el comercializable; así vemos que fueron gravados la introducción de cacao, la panela, los objetos llegados de Europa o de afuera, el jabón negro, el ganado, la harina y el trigo forastero. Es interesante comprobar que en esa ocasión no se consideraron impuestos de peaje y únicamente se contempló la sisa de carne como gravamen de consumo. Evidentemente esa última decisión trajo como consecuencia el aumento del precio de la misma, lo cual permitió elevar las ganancias de la elite de comerciantes-hacendados como veremos un poco más adelante: “Los proyectos para gravar el consumo fue un recurso común en vista de la importancia en los circuitos mercantiles, los cabildos proponían arbitrios [o propios] sobre lo que representaba un consumo constante, una comercialización diaria.”⁷⁹

Agustín de las Quantas Zayas fue el primer intendente no interino de la Intendencia de Ciudad Real quien llegó a la ciudad en 1790. Éste fue asistido por un asesor, Antonio Norberto Serrano Polo, que le ayudaba en materia legal y que fue convencido por el ayuntamiento para disminuir el impuesto establecido durante la administración del intendente, gravando el abasto de carne sin su consentimiento.⁸⁰

De forma paralela vemos como durante la elección de oficios del ayuntamiento en 1796 hubo serias dificultades para reunir a las personas con oficios salientes y más a algunas con oficios entrantes, como el alcalde de primer voto, Miguel de Murga, quien no aceptó el cargo.⁸¹ Ya el intendente interino, Francisco Durán, vaticinaba malos tiempos: “a esta Nao le falta Piloto, Timón y Timoneles, y por consiguiente es impo-

⁷⁹ Celaya Nández, “La fiscalidad de los ayuntamientos...”, p. 4.

⁸⁰ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 65.

⁸¹ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de Diputado a Cortes, Leg. 6, Expediente 73, f. 9.

sible que pueda tener recta dirección.”⁸² En estas elecciones de 1796, tiempo en el que era intendente interino Francisco Durán y Francavilla, podemos constatar como las elites del ayuntamiento restituido en 1782 continuaban siendo las mismas:

Cuadro I. Composición del ayuntamiento de Ciudad Real en el año de 1793

Cargos	Salientes	Entrantes
Alcalde ordinario de primer voto	Francisco de Velasco Campo	Miguel Murga
Alcalde ordinario de segundo voto	Nicolás Ignacio Coello	Félix Parada
Regidor decano	Bartolomé Gutiérrez	
Regidor	Antonio Gutiérrez	
Alguacil mayor	Nicolás Coello	Gregorio Suasnavar
Alcalde provincial	Antonio Gutiérrez	
Procurador síndico		Ignacio Armendáriz

Fuentes: AGCA, “Sobre confirmación de la elección de alcaldes ordinarios y demás oficios de República de Ciudad Real para este año”, Al. 2 (I), Leg. 63. Expediente 73; AGCA, “Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de Diputado a Cortes”, Al. I, Leg. 6. Expediente 73.

Esa votación pone en evidencia la situación de la época, cuando los cargos de mayor estatus corresponden al de regidor, un cargo venal. Sólo hasta la abolición de esos cargos, en las Cortes de Cádiz, el cargo de alcalde obtuvo mayor peso.⁸³

En este punto es interesante que nos detengamos en uno de los gravámenes de propios, la “sisa” de la carne. Aunque este es un tema relevante del que no se ha realizado un estudio profundo, sí sabemos que dos miembros del ayuntamiento a finales del siglo XVIII se habían hecho del control del abasto de carne en Ciudad Real: Antonio Gutiérrez de Arce, diputado provincial, y José María Robles, alférez real. El oficio de mayordomo, persona encargada de administrar los propios y arbitrios y parte integrante de la junta municipal, se rotó entre el alcalde provincial, Antonio Gutiérrez de Arce, el alférez real, José María Robles, y el alguacil mayor, Francisco de Velasco Campo, desde 1800 hasta la segunda década del siglo XIX.⁸⁴

⁸² AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de Diputado a Cortes, Leg. 6, Expediente 73, f. 10.

⁸³ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 145.

⁸⁴ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 156.

En 1802⁸⁵ arribó a Ciudad Real un nuevo intendente, Manuel de Olazábal, cuyo asesor fue Mariano Valero, quien entabló una larga lucha con el ayuntamiento de Ciudad Real. Michael Polushin aclara que pese a los diferentes enfrentamientos entre Valero y el ayuntamiento, este último nunca puso en entredicho la autoridad del intendente; lo cual se explica porque el salario del intendente era costeado directamente por el tesorero provincial, sin constituir una intrusión en la jurisdicción fiscal de la ciudad, mientras el de asesor letrado salía en gran medida de los propios y arbitrios de la ciudad.

Es precisamente el abasto de carne el que va a ejemplificar, de una forma clara, las diferentes luchas por el control de bienes de propios y arbitrios entre el ayuntamiento y las nuevas autoridades impuestas por la ordenanza de intendentes, más concretamente con el asesor letrado Mariano Valero. De los 1, 500 pesos que constituían el sueldo de los asesores letrados, 1, 000 salían de los propios y arbitrios de la ciudad; esto había sido así desde el principio, pero mientras otros asesores letrados buscaron la forma de no presionar al ayuntamiento para el pago de su salario, Valero hizo todo lo contrario. El asesor quiso incrementar el impuesto de la sisa de carne a la matanza del ganado, de esta manera lo que se proponía era aumentar el arbitrio; según él, para constituir un programa de vacunación contra la viruela. En el fondo de esa medida se encontraba el asegurar su propio sueldo y aumentar su prestigio frente a las autoridades metropolitanas.⁸⁶ El problema para el ayuntamiento se centraba en que los precios de la carne ya habían sido fijados con anterioridad y un aumento del impuesto afectaría a los precios y gastos de los dos regidores: Antonio Gutiérrez de Arce y José María Robles. El argumento del ayuntamiento, expresado a través del Procurador Síndico, Antonio Gutiérrez Gallo, fue que el impuesto tendría un efecto infraccionario al ser aplicado sobre el peso del ganado y no tanto sobre cada cabeza del mismo, el consumo no sería suficiente para justificar los pagos.⁸⁷

En un informe que presentó José Mariano Valero, el 1 de mayo de 1809, y que mandó al contador general de propios y arbitrios, indica lo siguiente:

⁸⁵ Esta fecha coincide con la plaga de langosta que se vivió en Chiapas en el mismo año. AGI, Informe del intendente de Chiapas sobre una plaga de langosta (1802), Estado, 49, 116, ff. 1-2. Este suceso produjo que se le condonaran los diez años del pago de impuesto sobre los productos de las nuevas plantaciones hechas en el partido de Tuxtla, específicamente sobre el cacao, el algodón, la caña, etcétera.

⁸⁶ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 112.

⁸⁷ Polushin, *Bureaucratic conquest...*, p. 114.

Cuadro 2. Balance de los ingresos y egresos del ayuntamiento de Ciudad Real, 1811

	Ingresos	Sisa de Carne (1808)	Egresos	Déficit de los ingresos	Deuda anterior	Diferencia en contra entre ingresos y egresos
Arbitrios	1, 558 pesos y 5 y ½ reales	640 pesos y 6 reales	1, 693 pesos y ½ real	134 pesos y 4 reales	1, 891 pesos y 7 y ½ reales	2, 026 pesos y 4 y ½ reales

Fuente: AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 4.

Ahora bien, en 1808 cesó el arbitrio de la sisa, lo cual produjo la merma considerable de los ingresos, así como señaló el mayordomo depositario. Éste informó que el total de ingresos de propios y arbitrios, en 1811, ascendía únicamente a 845 pesos y 3 ½ reales.

A pesar del nuevo plan de propios y arbitrios acordado el 1 de septiembre de 1810⁸⁸, del cual no hemos encontrado evidencia, la situación en 1811 era bastante desesperada puesto que los ingresos de propios y arbitrios no alcanzaban para el pago de los gastos fijos: los mil pesos del asesor, el salario del secretario del cabildo y la junta municipal, de los porteros, del alcalde, del toque de queda, de la rectora de recogidas, etcétera. Pero, además, a todas ellas se sumaba la asignación al diputado a cortes que debía viajar a Cádiz⁸⁹.

En el informe firmado por José Anselmo de Lara, procurador síndico del ayuntamiento y miembro de la junta municipal, se aprecia claramente cuál fue la causa principal del fracaso en la recaudación de propios y arbitrios por parte del ayuntamiento: “¿Y cuál es la causa pues del desorden que experimentamos? La falta de reglamentos y de observancia de los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes, que hablan de la materia.”⁹⁰

En ese documento se aclara que desde que se creó la junta municipal ésta se encargó de la recaudación de ese tipo de impuestos, no sólo de Ciudad Real y los pueblos de su jurisdicción, sino también del resto de los pueblos de la intendencia. Según la Ordenanza de Intendentes, en los pueblos debía nombrarse un mayordomo que realizara directamente esa tarea; sin embargo, parece que no hubo muchos que quisieran

⁸⁸ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 25.

⁸⁹ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76.

⁹⁰ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 9.

asumirla, ya sea por la escasa remuneración que recibían, como indica el documento, o por el enfrentamiento que podía suscitarse con la élites locales, situación que produjo que en muchas poblaciones los arbitrios se pusieran a remate, de tal manera que sólo Ciudad Real quedó bajo la inspección directa de la junta. En los lugares donde había mayordomos, éstos entregaban la recaudación a la junta municipal, la que a su vez transfería los caudales al mayordomo depositario. Éste formaba un cargo general, que era entregado al síndico y a la tesorería general.

La organización anterior, sin embargo, era un reflejo de la mala administración de la junta municipal, puesto que los arbitrios, según la ordenanza, debían invertirse en las poblaciones que los contribuían. Claro está que la organización para el cobro de tributos suponía que en las villas y lugares había ayuntamientos, pero nada más alejado de la realidad de la intendencia. En Chiapas sólo había ayuntamiento en Ciudad Real y en Comitán solamente se contaba con dos alcaldes ordinarios. Esa fue la razón por la que Lara propuso la creación de una junta de vecinos en los pueblos con población de españoles: Tuxtla, Comitán, Ocosingo, Ixtacomitán, Tonalá y Tapachula. La junta estaría compuesta por dos vecinos que harían las funciones de regidores y otro de procurador general o síndico, quienes junto con el subdelegado sumarían las cuatro personas previstas en el Artículo 36. Uno de los regidores sería elegido por dos años y otro por un año, alternándose anualmente el procurador general o el síndico. En la propuesta de Lara ya se veía implícita la idea de que los cargos de regimiento dejaran de ser venales. Anticipaba que las receptorías de alcabalas o aduanas no eran el mejor instrumento para recaudar y administrar los propios y arbitrios, pues en ellas sólo quedaban asentados los productos que se vendían en el territorio y no los que se llevaban a otros, de manera que el conteo sería parcial. En la intendencia, hasta ese momento, no se consideró la necesidad de realizar un censo de propiedades gravadas que debía ser actualizado y jurado cada seis meses.

La forma de llevar la contabilidad en esa propuesta sería mediante un solo libro dividido en dos partes: en la primera se escribirían los ingresos diarios sin especificar el ramo; en la segunda se dividiría en tantos ramos de propios como habían sido concedidos y a cada uno se le pasaría la partida que le correspondiera. Las cuentas generales se producirían cada seis meses: en abril y octubre, enviándose posteriormente a la junta municipal para su revisión.⁹¹

Otra de las causas por las cuales la recaudación de propios y arbitrios no había alcanzado las expectativas esperadas era que los eclesiásticos, seculares y regulares

⁹¹ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, ff., 15-21.

dominicos, se habían rehusado al pago de arbitrios; sólo en cacao y ganados debían exceder los seis mil pesos en 22 años que llevaban establecidos los arbitrios.

El síndico procurador del ayuntamiento realizó un análisis de la situación e, incluso, presentó una previsión de ingresos al aplicarse el nuevo plan de propios y arbitrios:⁹²

Cuadro 3. Previsión de ingresos y egresos realizada por el síndico procurador del ayuntamiento de Ciudad Real, 1808

Gastos	Cantidades
Fijos anuales	3, 500 pesos
Viaje de Diputado a Cortes Mariano Robles Domínguez	4, 000 pesos
Deudas (hasta 1808)	7, 500 pesos

Fuente: AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes, 1811, A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 8.

Para hacer frente a esos gastos el síndico propuso el siguiente plan de propios y arbitrios:

- Un real en cada cabeza que el hacendado o criador mate de su cuenta (Hace un aproximación de la existencia de 12 mil reses que se matan anualmente, por lo tanto se pueden cobrar 1, 500 pesos anuales –aunque en realidad eran 1, 200 pesos)
- Dos reales por cada cabeza de ganado mular que se vendan dentro y fuera de la provincia anualmente (considera que se venden al año 1, 000 cabezas, lo que daría una ganancia de 250 pesos anuales)
- Un real por cada cabeza de ganado caballar que se venda (calcula que la ganancia sería de unos 250 pesos adicionales)
- Dos reales por cada carga de cacao que transite por la provincia o venga a venderse de Tabasco y Los Naranjos, o de Guayaquil (considera que produciría 1, 000 pesos anuales)
- (Arbitrio) Cuatro reales por la panela y azúcar que se utilizaba para el aguardiente o el chocolate, entre otros, es considerado un bien de lujo (produciría unos 500 pesos)
- (Arbitrio) Sobre el añil (400 pesos anuales)

⁹² AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, f. 8.

- (Arbitrio) Los efectos de la tierra el medio por ciento y un real por cada tercio de efectos de Europa o de Indias que se venda en la provincia...sería recaudado por la rectoría de Alcabalas – se exceptúa el cacao que tiene su impuesto propio (Darían como ingreso quinientos pesos anuales).⁹³

En esa nueva propuesta se pueden observar algunos cambios con respecto al plan de propios y arbitrios aceptado en 1791, la principal de ellas es que el gravamen se extendió a un abanico más amplio de bienes comercializables, especialmente al ganado y también a bienes de consumo.

Hay dos hechos que debemos tener en cuenta para comprender el desarrollo de la fiscalidad municipal en Chiapas durante los primeros años del siglo XIX. Por un lado, el cambio de la receptoría de alcabalas de Tuxtla a Ciudad Real, en el año de 1803, propuesto por Sebastián Esponda y Olaechea, miembro de la elite local, quien veía cómo sus ingresos habían mermado por los cambios en las rutas de comercio dentro de la intendencia, a partir de la fundación de San Fernando de Guadalupe de Salto de Agua, en las orillas del río Tulijá, auspiciada por el intendente Agustín de las Cuentas Zayas. Las autoridades de Ciudad Real argumentaban que este nuevo asentamiento incrementaba sus derechos sobre la recaudación del impuesto alcabalatorio, argumento que no quedó muy claro cuando así lo declararon los principales comerciantes de Ciudad Real, y que ponían en peligro, además, los intereses privados de Esponda, que estaban más centrados en el pueblo de Tuxtla. Según Gutiérrez Cruz, la razón principal del cambio de la receptoría seguramente se encontraba en un interés de los capitalinos por sujetar con más eficacia a los comerciantes tuxtlecos y a los de las demás regiones. Finalmente el cambio se aprobó.⁹⁴

Por otro lado, desde 1809, cuando cesó el impuesto de la sisa de carne, se puede observar un fuerte enfrentamiento entre los comerciantes tuxtlecos y las autoridades del ayuntamiento de Ciudad Real. Los primeros se quejaron ante la junta municipal de Ciudad Real de que se les trataba de cobrar el impuesto de propios sobre las panelas, cuando la ciudad había estado exenta del pago de gravámenes sobre los productos procedentes de nuevos cultivos desde la plaga de langosta acaecida en 1804. A esa queja se unieron otras sobre lo injusto de los impuestos establecidos a uno u otro género o producto.

⁹³ AGCA, Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes (1811), A1.2, Leg. 6, Expediente 76, ff. 9-13.

⁹⁴ Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz, *Casa, crisol y altar. De la hidalguía vasconavarra a la hacienda chiapaneca: los Esponda y Olaechea, 1731-1821*, Chiapas, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Colección Selva Negra, 2009, pp. 151-155.

De esta forma vemos cómo se fueron creando dos grupos de poder desiguales, por un lado los comerciantes tuxtlecos y por otro las elites de Ciudad Real, que deseaban continuar con el control económico de la intendencia.

Conclusiones

El análisis inicial de los planes de propios y arbitrios que ejerció el ayuntamiento de Ciudad Real nos ha permitido determinar las estrategias aplicadas por los diferentes actores para controlar su cobro y administración. El control de los recursos significaba dos cosas: hacerse con un buen patrimonio y ascender en la escala social y para ello no hizo falta que el ayuntamiento ideara complicadas argucias, pues fue la integración de la junta municipal, con dos regidores, el escenario perfecto para mantener las riendas económicas de la provincia.

Quizá una de las conclusiones más interesantes de este análisis es el cambio que presentaron las elites locales durante este proceso. El más notable es el surgimiento de nuevas elites económicas, no ancladas en un prestigio social preexistente, que permitió dinamizar los juegos de interés entre las diferentes facciones.

Los proyectos de mejora que debían sostener las recaudaciones de propios y arbitrios quizá se quedaron sólo en eso: “proyectos”. Desde luego, en Chiapas las cargas sobre la población común eran mucho mayores que los beneficios, en un territorio donde la población india estaba acostumbrada a ello; sólo cuando las nuevas y florecientes elites de Tuxtla vieron peligrar sus intereses, por la aplicación del plan de propios y arbitrios de 1810 y 1811, se hizo patente el pulso entre al menos dos grupos de poder diferenciados.

El presente escrito es desde luego un trabajo muy incipiente, pero creemos que el seguimiento de esta ruta de investigación puede aportar excelentes resultados.

Fuentes de información

Archivos

AGI	Archivo General de Indias Estado, Guatemala
AGCA Chiapas	Archivo General de Centroamérica

Documentos y textos impresos

Real ordenanza para el establecimiento é instrucción de intendentes de exército y provincia en el reino de la Nueva-España, Madrid, 1786.

Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de exército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires año de 1742 de orden de su Magestad, Madrid, 1742.

Información de oficio y parte: Juan de Mesa Altamirano, alcalde mayor de Chiapas. Con parecer de la Audiencia. AGI, 114, No. 73, 1582.

Cartas de cabildos seculares, Chiapa de Indios, 10 de febrero de 1610, AGI, Guatemala, 44B, No. 22.

Cartas de cabildos seculares, 13 de julio de 1684, AGI, Guatemala, 44B, No. 34.

Informe del visitador general de Nueva España, José de Gálvez, al virrey de Nueva España, Antonio Bucareli, informándole de los asuntos que ha tenido a su cargo, 1771-12-31, México, AGI, Estado, 34, No. 35.

Sobre confirmación de la elección de alcaldes ordinarios y demás oficios de República de Ciudad Real para este año, 1797, AGCA, A1.2 (I) Leg. 63, Expediente 73.

Informe del intendente de Chiapas sobre una plaga de langosta, 1802, AGI, Estado, 49, 116, ff. 1-2.

Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes, 1811 AGCA, A1.2, Leg. 6, Expediente 76.

Título de ciudad San Cristóbal de los Llanos de Chiapa, 1536-7-7 Valladolid, AGI, Guatemala, 393, Leg. 1.

Del expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios a Ciudad Real de Chiapa y deducir de ellos los mil pesos de renta anual al teniente letrado y asesor ordinario de aquella intendencia con los demás gastos que expresa, AGCA, A1 (1), Leg. 7, Expediente 105, f.5.

Bibliografía

Aquino, Jesús y Arturo Corzo Gamboa, *La independencia de Chiapas y sus anexiones a México (1821-1624)*, Chiapas, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 1994.

Alfaro Ramírez, Gustavo, *La lucha por el control del gobierno urbano en la época colonial. El cabildo de Puebla de los Ángeles, 1670-1723*, México, Tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1998.

Baeza Martín, Ascensión, "Gobierno, colonos e indios en el municipio de Nueva Señora de Monterrey (Nuevo Reino de León, 1716-1740)", en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 151-165.

Celaya Nández, Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial*, México, COLMEX, 2010.

—, "La fiscalidad de los ayuntamientos novohispanos: arbitrio, utilidad pública y contribuyentes, 1760-1810", en *Colloque changement institutionnel et fiscalité dans le monde hispanique (1750-1850)*, Toulouse, laboratoire Framespa.: Université Toulouse II-Le Mirail, 17 -19 octobre 2011.

- , “Impuestos locales en Nueva España: negociación y obra pública en el ayuntamiento de Veracruz en el siglo XVIII”, *Espacio, tiempo y forma. Serie IV, Historia moderna*, N° 27, Ejemplar dedicado a: Haciendas locales y haciendas estatales en las monarquías francesas y española. La construcción territorial del poder (siglo XVIII), 2014a., pp. 37-59.
- , “La reforma a la hacienda local en Nueva España: los arbitrios del siglo XVIII”, texto inédito facilitado por la autora, 2014b.
- , “Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII”, en María del Pilar Martínez López Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords.), *La fiscalidad novohispana en el imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2015, pp. 325-357.
- Carmagnani, Marcello, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en *La fundación del Estado mexicano*, Josefina Zoraida Vázquez (coord.), México, Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73.
- Carvalho, Alma Margarita, *La ilustración del despotismo en Chiapas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- Covarrubias, Enrique, “La ciencia del gobierno, la economía política y la utilidad en el ideario de Campomanes y Jovellanos”, en Leonor Ludlow y María del Pilar Martínez López-Cano (coords.), *Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2007, pp. 27-46.
- García García, Carmen, “Haciendas municipales y bienes de propios. Las reformas de Carlos III”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, No. 1, 1986, pp. 89-114.
- González Beltrán, Jesús Manuel “Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera”, en Bibiano Torres Ramírez coord. *Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual*, Actas de las X Jornadas de Andalucía y América, Universidad de Santa María de la Rábida, 1992, pp. 189-208.
- González Sandoval, Magda Leticia, *El estanco de bebidas embriagantes en Guatemala: 1753-1860*, Tesis de licenciatura, Universidad del Valle de Guatemala, 1990.
- Granados Loureda, Juan A., “Reflexiones en torno a las reformas del régimen municipal de Coruña a mediados del siglo XVIII”, *Obradoiro de Historia Moderna*, No. 5, 1996, pp. 95-118.
- Gutiérrez Escudero, Antonio, “Cabildos: familia y poder en Santo Domingo (época colonial)”, en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 299-320.
- Gutiérrez Cruz, Sergio Nicolás, *Encrucijada y destino de la provincia de las Chiapas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Gobierno del Estado de Chiapas, 1997.
- , *Casa, crisol y altar. De la hidalguía vasconavarra a la hacienda chiapaneca: Los Esponda y Olaechea, 1731-1821*, Chiapas, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Colección Selva Negra, 2009.

- Hernández Franyuti, Regina, "Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760- 1850", en Regina Hernández Franyuti (coord.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Economía y estructura urbana*, Tomo I, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1994, pp. 116-160.
- Jáuregui, Luis y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998.
- Jerónimo Romero, Saúl, "Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora, 1770-1830", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder de la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, pp. 21-48.
- Lira González, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998, pp. 27-65.
- Martínez Shaw, Carlos, "El despotismo ilustrado en España e Indias" en Víctor Mínguez y Manuel Chust (eds.), en *El imperio sublevado: monarquía y naciones en España y América*, Madrid, Centro Superior de Investigaciones Científicas, 2004, pp. 123-285.
- Morelli, Federica, "Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano", en *Araucaria, Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, Año 9, No. 18, 2007, pp. 116-285.
- Nader, Helen, *Liberty in absolutist Spain: the Habsburg sale of towns, 1516-1700*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 46-98.
- Polushin, Michael A., *Bureaucratic conquest, bureaucratic culture: town and office in Chiapas, 1780-1832*, Department of History, Tulane University, Tesis inédita, 9 de abril de 1999.
- Rubín Córdoba, Fernando, "La institución de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino: Organización y normalización de cuentas (1760-1764)", *VII Encuentro de trabajo sobre historia de la contabilidad*, León, Universidad de León, 2010, http://www.aeca.es/vii_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/general.htm (consultado el 29/08/2013).
- Sánchez de Tagle, Esteban, "Las reformas del siglo XVIII al gobierno; la ciudad, su hacienda, su policía, su ejército", en Clara García Ayuardo (coord.), *Las reformas borbónicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 164-224.
- Serrano Ortega, José Antonio y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder de la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998.
- Silva Riquer, Jorge, *La reforma fiscal a los ayuntamientos de Nueva España ¿Propuesta absolutista o liberal?, 1765-1812*, Una versión se presentó en el Seminario Poder y gobierno local en México, 1808-1857, organizado por El Colegio Mexiquense, la Universidad Autónoma del Estado de México y el CIESAS, celebrado en la ciudad de Toluca el 3 y 4 de julio de 2008.
- Tanck de Estrada, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, COLMEX, 1999.

- TePaske, John, et. al., *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México (1576-1816)*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1976.
- , *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de la Nueva España*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986 y 1988.
- Vázquez Olivera, Mario, *Chiapas, años decisivos: independencia, unión a México y Primera República Federal*, Chiapas, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010.
- Viqueira Alban, Juan Pedro, "Tributo y sociedad en Chiapas, 1680-1721", en *Historia Mexicana* 44, No. 2, octubre-diciembre, 1994, pp. 237-267.

“De los ciudadanos chiapanecos”. Ciudadanía y espacios políticos indígenas, 1826-1858

María Dolores Palomo Infante
(CIESAS SURESTE)

Introducción

En este trabajo se exploran diferentes experiencias relacionadas con la ciudadanía y la práctica política de los pueblos indígenas de Chiapas en el ámbito local, a partir de la independencia, y su constitución como un estado más de México, hasta mediados del siglo XIX. El análisis hace una aportación a la historiografía sobre el tema de la ciudadanía en el mundo rural e indígena, para reflexionar sobre cómo se involucraron esas poblaciones en un contexto legal liberal, heredero de la Constitución de Cádiz de 1812, que en el fondo no fue capaz de cambiar totalmente las estructuras políticas anteriores, al menos durante este periodo y en el espacio indígena.

La ciudadanía en el contexto de los estados nacionales es un tema cuyo análisis sigue siendo de actualidad y debe ser constantemente renovado. Su centralidad en los procesos políticos decimonónicos es indudable; basta con señalar que sólo los ciudadanos tenían la posibilidad de participar en varios espacios políticos, sociales y económicos liberales. La posición que la población indígena ocupó en este contexto es un debate necesario sobre todo en aquellos países que, como México, Perú, Ecuador o Bolivia, se caracterizan por su composición pluriétnica, y plantean circunstancias particulares en cuanto a la relación de los diferentes grupos de población con el nascente Estado y su inclusión en la Nación. La ciudadanía fue un concepto de su tiempo, nacida de la ideología de la élite.⁹⁵ Estaba claro que en la práctica, sólo una parte de la población tendría la posibilidad de ejercerla; no podría ser universal, ¿caso todos los blancos y ladinos cumplían con los criterios para ser ciudadanos?⁹⁶ La legislación

⁹⁵ Sobre la historia de este concepto, ver María José Vilalta, “La construcción histórica del concepto de ciudadanía: un impactante viaje entre Europa y América (siglos XVI-XVIII)”, en Víctor Bretón, *et. al.*, *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009.

⁹⁶ Varios autores plantean este cuestionamiento. Véase Tristan Platt, “Tributo y ciudadanía en Potosí, Bolivia. Consentimiento y libertad entre los ayllus de la provincia de Porco, 1830-1840”, en Pilar García Jordán (ed.), *Dinámicas de poder local en América Latina, siglos XIX-XXI*, Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2009, p. 113.

y la normatividad determinaban de forma general esta categoría de ciudadano en el siglo XIX, con criterios básicos que la definían. Pero este es sólo un nivel de análisis, que no ayuda a entender la complejidad y dimensión de la problemática.

Existieron, asimismo, muchas diferencias regionales en cuanto a lo que el Estado y la población consideraban como “ciudadanía”, lo que impide que desde la historiografía podamos llegar a una definición generalizada, así como a develar todos los matices de este concepto. Las investigaciones sobre este tema tienen ya un largo recorrido, desde los teóricos clásicos⁹⁷ hasta la producción más reciente que se ha desarrollado a la luz de nuevos problemas de investigación y estudios de caso concretos, sobre todo en la historiografía latinoamericana. Se han retomado problemas como la representación política, las formas de participación, los procesos sociales resultantes, los elementos que determinaron la ciudadanía, así como la situación económica de los individuos, la instrucción, la participación en asociaciones,⁹⁸ la relación de los indígenas con el Estado...; pero sobre todo se han centrado las investigaciones en procesos regionales, lo que muestra las variables existente, la flexibilidad del concepto y su versatilidad aplicada a la práctica de diferentes regiones.⁹⁹ Además, cada vez más se ha vuelto los ojos hacia el mundo rural e indígena, tanto en México como en otras regiones de América Latina, que plantean problemáticas diferentes. Por lo tanto, con-

⁹⁷ Ver la “Introducción” de Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, COLMEX, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.

⁹⁸ Ver el trabajo de Marta Irurozqui, *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*, Lima, IEP, 2004. (Documento de trabajo, 139. Serie Historia, 26.) Dirección electrónica: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt139.pdf>. Consultado el 16 de septiembre de 2013.

⁹⁹ Los trabajos contenidos en el libro coordinado por Hilda Sabato, *Ciudadanía política...* son una buena muestra de esta segunda tendencia. Podemos añadir, entre otros: Lorgio Cobá Noh, *El “indio ciudadano”. La tributación y la contribución personal directa en Yucatán, 1786-1825*, México, UADY, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2009; Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política. 1770-1835*, Zinacantepec, Edomex, El Colegio Mexiquense, 2003; Daniela Marino, “Los pueblos indígenas y el nuevo modelo liberal. Justicia, política, propiedad. Centro de México, 1821-1876”, en Víctor Gayol, *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Vol. II, Zamora, Michoacán., COLMICH, 2012; Leticia Reina (coord.), *Pueblos indígenas en Latinoamérica: incorporación, conflicto, ciudadanía y representación. Siglo XIX*, México, INAH, 2015; Jesús Solís Cruz, *Ser ciudadano, ser indio. Luchas políticas y formación del Estado en Nurió y Tirindaro, Michoacán*, Zamora, Michoacán, COLMICH, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2012.

tamos con una amplia historiografía sobre el tema de la ciudadanía desde diferentes perspectivas y enfoques.¹⁰⁰

Son varios puntos de discusión los que nos interesa retomar para el análisis de Chiapas, sobre los que la historiografía ya ha hecho sus aportaciones. Uno de ellos es el grado de interés que tuvieron los indígenas en la ciudadanía y cuáles eran y qué carácter tenían los espacios políticos en los que se desenvolvían, de acuerdo, o no, con las políticas estatales. De forma muy general, y para el caso que nos ocupa, entendemos por espacios políticos aquellos en los cuales los indígenas tenían la posibilidad de ocupar cargos, tomar decisiones y actuar de tal forma que sus acciones repercutieran a favor de la comunidad local, aun si ello suponía enfrentarse al Estado. Podían ser espacios normados o no, pero siempre debían ocuparse con legitimidad.

Lo anterior estuvo relacionado con las transformaciones en las estructuras políticas en el nuevo contexto liberal; cambios que no se produjeron inmediatamente, por lo que varios rasgos del Antiguo Régimen siguieron perviviendo durante un largo periodo de tiempo, al menos hasta pasada la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, Guerra señala que los cambios que se produjeron en la época de las revoluciones fueron irreversibles, a

¹⁰⁰ Antonio Annino, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; del mismo autor, "Ciudadanía 'versus' gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política...*; Juan Carlos Cortés Máximo, "La comunidad de Tarímbaro. Gobierno indígena, arrendamiento y reparto de tierras. 1822-1884", en Carlos Paredes Martínez y Marta Terán, (coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, Zamora, Michoacán., COLMICH, CIESAS, INAH y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2003; del mismo autor *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, Morelia, Michoacán., Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012; Antonio Escobar, "Ayuntamientos y ciudadanía, formas de administración de poblaciones", en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega, (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora, Michoacán, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007; Michael T Ducey, "Elecciones, constituciones y ayuntamientos. Participación popular en las elecciones de la tierra caliente veracruzana. 1813-1835", en Juan Ortiz Escamilla, y José Antonio Serrano Ortega, (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo...*; Andrés Guerrero, "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación", en *Nueva Sociedad*, No. 150, 1997; Silvia Palomeque, "La 'ciudadanía' y el sistema de gobierno en los pueblos de Cuenca (Ecuador)", en Hans Joachim König, Tristan Platt y Colin Lewis (coords.), *Estadonación, comunidad indígena, industria*, Holanda, AHILA, 2000; Tristan Platt, "Tributo y ciudadanía..."; Víctor Peralta Ruiz, *En pos del tributo: burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural, 1826-1854*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1991; Beatriz Rojas, "Del Gobierno de los pueblos. 1812-1857", en Víctor Gayol, *Formas de gobierno...*, Vol. II; José Antonio Serrano Ortega, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, Zamora, Michoacán., COLMICH, 2001.

pesar de algunos intentos de poner cotos a estos cambios y al “nuevo sistema de referencias subyacente”.¹⁰¹ Parece claro que durante un periodo de tiempo, los nuevos imaginarios que darían paso a una nueva cultura política, trataron de implantarse en una sociedad todavía de corte tradicional, lo que provocó una cierta dicotomía entre una modernidad legal “que coexistía con un tradicionalismo social”.¹⁰² Para entender este contexto Annino propone analizar las articulaciones institucionales que existieron entre los discursos y la sociedad para “hacer una radiografía de la naturaleza concreta de los cambios de la política” y salir de esa mirada dicotómica.¹⁰³ En esta última línea, y centrandó el análisis en la Constitución de Cádiz como texto que abrió paso a los nuevos tiempos, Portillo señala la gran diversidad de resultados que su puesta en práctica tuvo a lo largo de América, provocando una gran cantidad de contextos con respecto al paso de las antiguas repúblicas de indios a los ayuntamientos constitucionales, proceso éste en el que estaba implicada la ciudadanía.¹⁰⁴ El caso de Chiapas sería uno de esos contextos.

Si bien es cierto que los municipios consiguieron una mayor autonomía con respecto al Estado, y una mayor participación en los procesos políticos,¹⁰⁵ hay autores que argumentan la idea de que habría que esperar algún tiempo para ello,¹⁰⁶ particularmente en los indígenas; aunque también es cierto que no parece que a éstos les interesara mucho, siempre que hubiera oportunidad de conservar sus prácticas políticas.¹⁰⁷ Más bien, los pueblos indígenas usaron varias estrategias para no quedar fuera de las corrientes de la época, como

¹⁰¹ François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 14.

¹⁰² Ver François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias...*, p. 51.

¹⁰³ Antonio Annino, “Introducción”, en Antonio Annino (coord.), *La revolución novohispana 1808-1821*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 13.

¹⁰⁴ José María Portillo, “Jurisprudencia constitucional en espacios indígenas. Despliegue municipal de Cádiz en Nueva España”, *Anuario de historia del derecho español*, Tomo LXXXI, 2011, p. 189.

¹⁰⁵ Esta idea ha sido propuesta entre otros autores por Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial...; del mismo autor, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...; Beatriz Rojas, “Del Gobierno de los pueblos...”

¹⁰⁶ François Xavier Guerra, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política...*

¹⁰⁷ Son varios autores quienes mantienen esta posición, entre ellos: Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...”; Antonio Escobar, “Ayuntamientos y ciudadanía...”, p. 139; Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del valle de México...*; Hammett, Brian, “Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos, 1840-1870”, en Ferrer Muñoz, Manuel (coord.), *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, México, UNAM, 1999; Tristan Platt, “Tributo y ciudadanía...”.

solicitar la ciudadanía con argumentos liberales o conservar su status a través de lenguaje agresivo —exigiendo derechos—, y humilde al pedir protección.¹⁰⁸ En palabras de Annino, los indígenas se adhirieron al liberalismo popular y utilizaron la ciudadanía liberal para defenderse del Estado y de su pretensión de acabar con la identidad comunitaria.¹⁰⁹

La ciudadanía fue una categoría variable y permeable de acuerdo al tiempo, el espacio y el contexto histórico. Hubo regiones donde se desarrolló una ciudadanía liberal moderna, mientras que en otras, los procesos políticos se formaron con una mezcla de elementos del Antiguo y del número régimen.¹¹⁰ Este escenario fue especialmente apropiado y aprovechado por la población indígena. Annino lo resume: la política de la memoria pueblerina leyó el constitucionalismo liberal como un idioma que permitía enlazar los derechos antiguos comunitarios a los nuevos.¹¹¹

Para un estado como Chiapas, el tema que proponemos no ha sido de especial interés para los historiadores.¹¹² Rescatamos los trabajos de Ortiz,¹¹³ Torres¹¹⁴ y Palomo¹¹⁵

¹⁰⁸ Antonio Escobar, “Ayuntamientos y ciudadanía...”, p. 139.

¹⁰⁹ Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...”, pp. 63-64.

¹¹⁰ Varios autores coinciden en esta afirmación. Ver Hilda Sábato, *Ciudadanía política...*, pp. 18-19; Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...”; Antonio Escobar, “Ayuntamientos y ciudadanía...”; François Xavier Guerra, “El soberano y su reino...”, entre otros.

¹¹¹ Antonio Annino, “Otras naciones: sincretismo político en el México decimonónico”, en F. Xavier Guerra, y Mónica Quijada, *Imaginar la nación*, Cuadernos de Historia Latinoamericana, No. 2, Munster-Hamburg, AHILA, LIT, Verlag, 1994.

¹¹² Vázquez Olivera, desde la historia política, abordó los primeros años de la vida independiente de la provincia de Chiapas y el papel que tuvieron los principales ayuntamientos en la decisión sobre el destino del Estado. Mario Vázquez Olivera, “Un remedo de antiguos atenienses. Los ayuntamientos de Chiapas en la proclamación de la Independencia y la unión a México”, en Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y Primera República Federal*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010.

¹¹³ Rocío Ortiz Herrera, *Pueblos indígenas, iglesia católica y elites políticas en Chiapas (1824-1901). Una perspectiva comparativa*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas., CONECULTA, COLMICH, 2003.

¹¹⁴ Amanda Úrsula Torres Freyermuth, *Tutelaje indígena. Ideas, discurso y prácticas en torno al indio chiapaneco en el tránsito de la colonia a la Primera República*, Tesis de maestría, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2010.

¹¹⁵ María Dolores Palomo Infante, “Los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia”, en *Anuario de estudios americanos*, Vol. 66, No. 1, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos-CSIC, 2009; y también “La presencia indígena en la representación política de los pueblos de las regiones de los Llanos y los Zendale. Chiapas, siglo XIX”, en Leticia Reina y Silvia Ratto, *Pueblos indígenas en Latinoamérica: Incorporación, conflicto, ciudadanía y representación. Siglo XIX, México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2015.

que han abordado el análisis de los ayuntamientos indígenas desde diferentes acercamientos y con posiciones contrapuestas. Mientras que Ortiz y Palomo conciben estas instituciones como espacios que fueron utilizados por los indígenas con bastante autonomía, al menos durante la primera mitad del siglo XIX, Torres ve en ellos una institución que permitió al Estado controlar a la población nativa. Ortiz incluso señala que dicha autonomía fue favorecida a menudo por los gobiernos estatales, en virtud de que ello les permitía controlar a los curas y los miembros de las elites de Los Altos.¹¹⁶

Sin embargo, el tema de la ciudadanía no ha sido abordado directamente. Si bien es cierto que las diversas legislaciones otorgarían esta categoría a un número elevado de población durante el periodo de estudio, no estamos tan seguros de que al gobierno estatal le interesara incorporar a una mayoría indígena al selecto grupo de aquellos que podían disfrutar de los todos los derechos políticos. Tampoco que pretendieran otorgar a los municipios recién creados facultades para su administración y gestión de sus recursos; máxime cuando debemos considerar que al menos en los primeros años después de la independencia, los gobiernos estatales aún estaban en formación, organizando y estructurando un sistema completamente nuevo. ¿Cuál podían ser las consecuencias para un Estado, que no tenía un claro control de los territorios ni de su población, el hecho de que los pueblos pudieran gobernarse a veces con normas y procedimientos que no encajaban enteramente en las nuevas políticas estatales? Pero también podemos preguntarnos si no fue el mismo Estado, a través de la legislación y por razones de interés, el que hizo posible que los pueblos indígenas encontraran condiciones adecuadas para desarrollar prácticas políticas más acordes a sus costumbres y les permitieran cierta autonomía en el manejo de sus asuntos.

Se han realizado análisis que demuestran que la ciudadanía política podía estar determinada no sólo por la legislación, sino también por algunas acciones que podían modificar los procedimientos y procesos políticos.¹¹⁷ Por ello, en este trabajo buscamos explicar las particulares formas en que los indígenas de Chiapas, accedieron a esta calidad que era un requisito imprescindible para poder ejercer los derechos políticos. ¿Cumplían con los criterios para ser ciudadanos y participar de todos los derechos que ello conllevaba?, ¿qué sucedía en los casos en que esto no era posible?, ¿qué otros factores les permitieron hacerse visibles y/o enfrentarse al Estado?, ¿tuvo el Estado resquicios legales que lo permitieron?, ¿en un contexto de desigualdad social y económica, qué tan importante era la ciudadanía legal para los indígenas si la mayor parte de sus relaciones se desarrollaban en los pueblos, en una ciudadanía del

¹¹⁶ Rocío Ortiz Herrera, *Pueblos indios...*, p. 197.

¹¹⁷ Así lo demuestra Marta Iruozqui, *La ciudadanía en debate...*

vecino-comunero de fuerte arraigo territorial?¹¹⁸ ¿Realmente les interesaba ejercer su actividad política bajo los criterios del Estado o preferían hacerlo de forma más autónoma?; ¿acaso era mejor usar la propuesta estatal sólo estratégicamente cuando les interesaba?

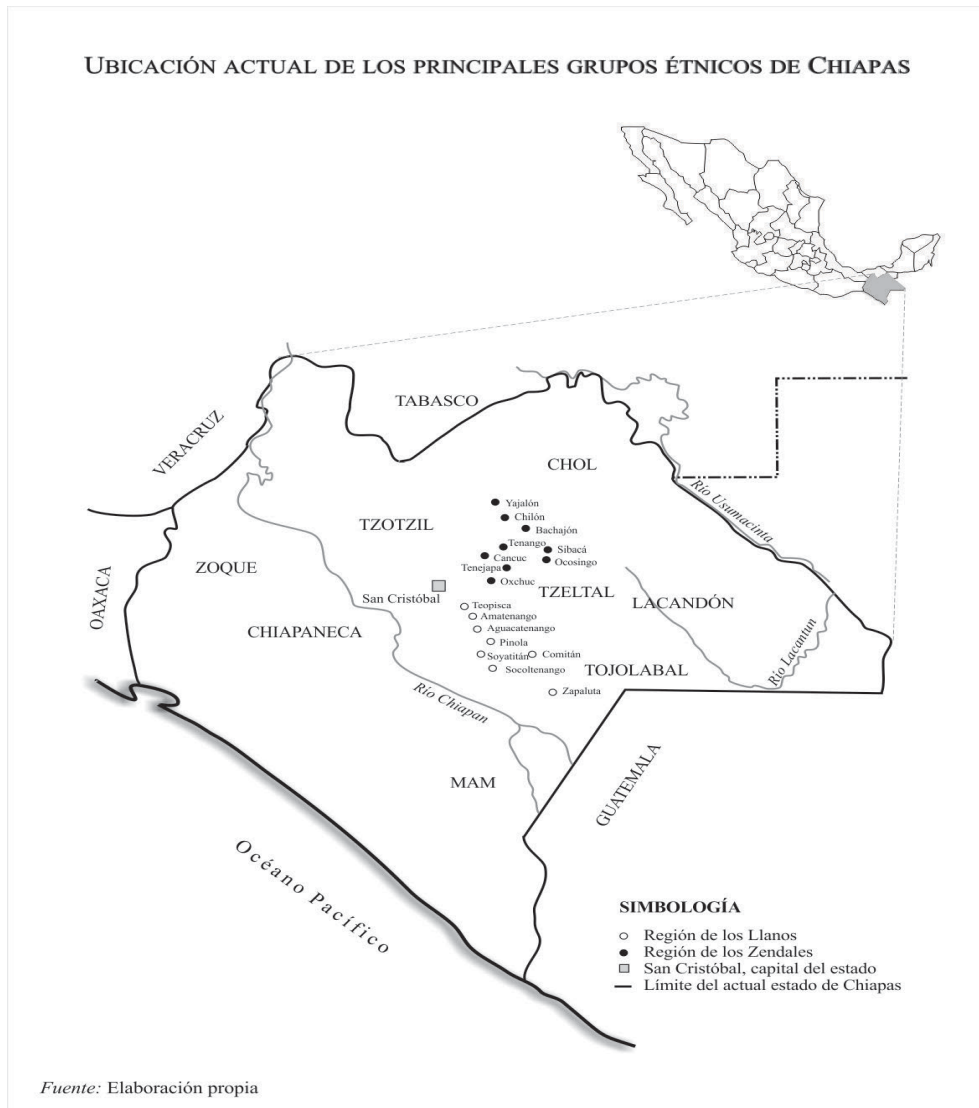
Para responder a estas preguntas, indagaremos sobre cómo se desarrollaron los indígenas en los espacios donde ser o no ser ciudadano lo definía todo, particularmente los espacios políticos. El análisis se centra principalmente en su participación en los ayuntamientos y en los procesos electorales, así como en otros aspectos que se relacionaban con la ciudadanía, como la educación o el sistema fiscal. Es imprescindible acercarnos a la legislación, donde quedaba definido no sólo qué era un ciudadano, sino que era el fiel reflejo de los proyectos del Estado que determinaban —aunque no sólo ellos— los procesos políticos. Fue fundamental el ámbito local ya que en él población indígena podía tener una mayor incidencia, ejercer sus derechos políticos y posicionarse ante el Estado, como ciudadanos o no. Esto también nos permitirá valorar cómo algunos elementos del Antiguo Régimen se colaron de lleno en la supuesta modernidad que los estados pretendían vivir.¹¹⁹

Para realizar este trabajo nos centraremos particularmente en la información sobre los municipios que conformaban el partido de Ocosingo —en ocasiones Chilón, dependiendo de dónde se ubicara la cabecera de la subprefectura— habitado por indígenas de la lengua zendal. Durante la colonia, esta región estuvo integrada por pueblos de indios, algunos de los cuales habían comenzado a ladinizarse a finales del siglo XVIII, como Ocosingo y Chilón. El resto se mantuvieron completamente indígenas (Bachajón, Sivacá, San Martín, Guaquitepec, San Carlos, entre otros). Esta distinción entre pueblos ladinizados e indígenas marcó muchas diferencias en su historia, sobre todo en los procesos políticos, y fue un factor importante en cuanto al ejercicio de la ciudadanía en ellos, ya que las relaciones sociales y políticas que se produjeron en los primeros fueron diferentes a las que se dieron en los indígenas.¹²⁰

¹¹⁸ Esta pregunta surgió con la lectura de Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...”; Carmagnani, Marcelo y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Sábato, Hilda (coord.), *Ciudadanía política...*

¹¹⁹ Ver los trabajos de François Xavier Guerra, *Modernidad e independencias...*; Antonio Escobar, “Ayuntamientos y ciudadanía...”; Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del Valle de México...*

¹²⁰ Algunos procesos que se analizan en este trabajo se acercan a lo documentado por otros autores en otras regiones, como por ejemplo Guarisco Canseco para los pueblos del Valle de México. Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del Valle de México...*



El análisis lo realizamos en la primera mitad del siglo XIX, de 1826, fecha de la primera constitución de Chiapas, hasta 1858, cuando el retorno de los liberales al poder produjo cambios sustanciales en el tema que nos ocupa y se promulgó la segunda constitución estatal. Considero que durante este periodo, como bien señala Escobar, entre otros autores, la “sociedad siguió estructurada esencialmente, en vínculos de tipo antiguos, es decir, no contractuales” y siguieron funcionando “formas corporati-

vas”¹²¹ de las que el individuo, actor principal del nuevo imaginario social,¹²² no se había desprendido, tanto si hablamos de indígenas como de ladinos. Un ejemplo significativo fueron las cofradías indígenas y ladinas, que siguieron existiendo durante gran parte del siglo XIX,¹²³ o la convivencia, sobre todo en los pueblos ladinizados, de dos sistemas, el constitucional, representado en los cargos de los ayuntamientos y el “comunal”, compuesto por un grupo de autoridades comunitarias, que o bien mantuvieron gran parte de la autoridad en los pueblos, o bien pudieron acceder a la ciudadanía a través incluso de mecanismos liberales.¹²⁴

Cuadro I. Fecha de creación de los municipios del Partido de Ocosingo

NOMBRE	FECHA DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO
Ocosingo	12 septiembre de 1824
Sitalá	En 1827 ya era municipio, pero después perdió la categoría. El 11 de diciembre de 1882 es una municipalidad del departamento de Chilón
Bachajón	En 1827 ya era municipio, pero después perdió la categoría
Huistán	12 septiembre de 1824
Tenejapa	En 1827 ya era municipio, pero después perdió la categoría. El 11 de diciembre de 1882 es una municipalidad del departamento de San Cristóbal

¹²¹ Antonio Escobar, “Ayuntamientos y ciudadanía...”, p. 139.

¹²² François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias...*

¹²³ Ver María Dolores Palomo Infante, *Juntos y congregados. Historia de las cofradías en los pueblos de indios tzotziles y tzeltales de Chiapas (siglos XVI al XIX)*, México, CIESAS, 2009.

¹²⁴ Desafortunadamente, hay poca información sobre los pueblos indígenas. No obstante, en los documentos generados por los ayuntamientos –libros de actas, de juicios verbales, juzgados de conciliación y de paz, de cargo y data, entre otros– hemos encontrado datos, no sistemáticos, que nos permiten conocer algunas características de estos procesos. No todos los pueblos de la región de estudio generaron estos documentos. Sólo Ocosingo, pueblo ladinizado, que tuvo ayuntamiento desde 1824 y que regularmente fue cabecera de partido, cuenta con información. Para el resto de los pueblos del partido no existen documentos, bien porque se han perdido, o porque durante gran parte del periodo de estudio no tuvieron ayuntamientos. Sin embargo, hay algunas referencias a ellos en los fondos conservados, sobre todo en expedientes de carácter judicial. Esta situación documental nos da, en la mayoría de los casos, sólo la visión desde el Estado y nos impide profundizar tanto como quisiéramos en la perspectiva indígena, como sucede en muchas otras regiones de América Latina. Sin embargo, la repetición en las Memorias que cada año debían presentar los gobiernos de problemas sin resolver que implicaban a los indígenas nos aportan datos para poder hacer una reflexión.

NOMBRE	FECHA DE CREACIÓN DEL MUNICIPIO
Oxchuc	En 1827 ya era municipio, pero después perdió la categoría. El 17 de enero de 1844
Cancuc	En 1827 ya era municipio, pero después perdió la categoría. El 11 de diciembre de 1882 es una municipalidad del departamento de Chilón
Sibacá	No hemos encontrado dato de creación como municipio. En 1848 era anexo de Ocosingo
Huaquitepec	No hemos encontrado dato de creación como municipio
Chilón	17 enero 1844
San Carlos	En 1882, municipalidad del departamento de Chilón
Tenango	No hemos encontrado dato de creación como municipio
San Martín	No hemos encontrado dato de creación como municipio

Fuente: INEGI, *División territorial del estado de Chiapas de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1997.

El contexto histórico

Este trabajo se desarrolla en un contexto de cambios jurídicos en el marco de la aplicación del liberalismo, y en la creación de un nuevo tipo de Estado, diferente del Colonial. Con la Constitución de Cádiz de 1812 iniciaron los primeros ensayos de los principios liberales. Entre otras cosas que reguló este texto, concretó que los gobiernos deberían basarse en la representación y la elección para su conformación y definió el concepto de ciudadanía.

Fue un Estado que impuso la Nación basada en la homogenización, en la igualdad jurídica, pero combinada con una desigualdad social que determinaba, entre otras cosas, quiénes podían acceder a la ciudadanía. Así, ahora no habría indios ni en México ni en Chiapas, y los derechos políticos del individuo estarían determinados por los criterios de ciudadanía que nunca se convirtió en universal, por lo que parte de la población podía ser excluida de muchos espacios políticos. No obstante, los grupos subalternos buscaron la forma de no quedar al margen de la participación y representación política.¹²⁵ Si retomamos lo que planteábamos al principio de este trabajo sobre la dinámica de los cambios entre el Antiguo Régimen y la modernidad, y las características políticas de esta primera mitad de siglo, Portillo apunta una de las claves para entender este contexto. Argumenta que, en el proceso, “las prácticas tradicionales de la política se transfirieron a la arquitectura constitucional gaditana dando como resultado una suerte de constitucionalismo jurisprudencial”¹²⁶

¹²⁵ Ver el excelente trabajo de Marta Irurozqui, *La ciudadanía en debate...*

¹²⁶ José María Portillo, “Jurisprudencia constitucional en espacios indígenas...”, p. 183. Marta Lorente y Carlos Garriga desarrollan un análisis sobre este carácter jurisdiccional de la Constitución de Cádiz en Marta Lorente y Carlos Garriga, *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPA, 2008.

Chiapas entró a la vida independiente en una situación muy desfavorable, sobre todo desde el punto de vista económico; particularmente, la condición de los pueblos indígenas era en la mayoría de los casos de pobreza, sometidos como habían estado durante la colonia a un sistema tributario y laboral que no había permitido su progreso económico. La producción no se había desarrollado más que lo suficiente para pagar los tributos y otras contribuciones a que estaban sometidos. El problema, desde el punto de vista de la élite, era la pereza y la tendencia al ocio y vagancia de los indios, por lo que el gobierno no tardó en aprobar una ley contra la servidumbre,¹²⁷ para sacar a los indios de su pobreza.¹²⁸ Asimismo, habían recibido toda clase de agresiones en sus tierras y en sus personas, de las que encontramos buena muestra en diferentes protestas que hicieron ante las autoridades.¹²⁹

Esta situación no cambió mucho para ellos en el México independiente. Unos pocos pueblos, los que se encontraban en buenas tierras aptas para la agricultura y cercanos a rutas comerciales, tuvieron un mayor desarrollo —como es el caso de Ocosingo, Huistán, Comitán, entre otros— aunque los beneficios no alcanzaron a los pobladores originarios, sino a los ladinos que poco a poco fueron controlando estos territorios, como veremos más adelante.

Institucionalmente, el Estado estaba por crearse. Los sucesivos legisladores pronto comprendieron las dificultades que implicaba hacer leyes para unos pueblos tan diversos y una población indígena arraigada a sus costumbres y estructuras política propias, que encajaba muy mal en los proyectos del Estado; una tierra con escaso desarrollo económico, con problemas sociales muy marcados, con una élite que no había aprendido a gobernar durante la colonia y que, salvo excepciones, no había asumido los cambios en los imaginarios sociales y políticos y menos en la práctica; con unas instituciones nuevas que eran de difícil implantación. Las sucesivas memorias o informes dan cuenta de toda esta problemática y de la disyuntiva del gobierno entre integrar a los indígenas a la nueva realidad, o permitir que continuaran funcionando estructuras de antaño que serían una vía para salir de la penuria económica en la que se encontraba.

¹²⁷ Ver tesis de Amanda Úrsula Torres Freyermuth, *Trabajo (indígena), control y castigo. La Ley de Servicios chiapaneca de 1827*, Tesis de licenciatura, México, UNAM, 2008.

¹²⁸ Uno de los más notables autores que tenían esta posición fue Fray Matías de Córdova, ideas que reflejó en su escrito “Utilidades de que todos los indios y ladinos se vistan y calcen a la española, y medios de conseguirlo sin violencia, coacción ni mandato, Guatemala, 1797”.

¹²⁹ Ver el Apéndice documental de Jan De Vos, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, México, CIESAS, INI, 1997.

Desde el punto de vista político, los indígenas habían mantenido una cierta autonomía durante los tiempos coloniales, en unos pueblos de indios que eran el centro de toda su actividad, y que si bien habían sido controlados por los religiosos dominicos, alcaldes mayores, intendentes y otros oficiales de la Corona —así como por los miembros de las elites españolas que los explotaban económicamente— también habían sido el marco para desarrollar sus estrategias de resistencia y la creación de espacios propios.¹³⁰ Estamos convencidos que también ellos se movían por interés, y por interés participaron de una u otra forma en los proyectos del Estado nacional, poniendo en práctica la estrategia que más les convenía en cada momento.

Este son algunos apuntes sobre el contexto histórico en el que se desarrolló la ciudadanía política en Chiapas, que también estuvo impregnado por las diferencias entre federalistas y centralistas —que en Chiapas se trata habitualmente como liberales y conservadores— sobre todo en cuanto a la legislación; aunque viendo las actitudes de los políticos de cada bando podemos pensar que se trataba de una cuestión de personalidades y egos, más que de un apego ideológico.

Algunas notas sobre el carácter demográfico de los pueblos chiapanecos en el siglo XIX

El sistema colonial institucionalizó la república de indios, que provocó su separación física y jurídica con respecto a los colonizadores españoles y otros grupos de población —los llamados en la documentación mestizos y castas— cuya estancia prolongada o la habitación en los pueblos de indios estaba prohibida. Sin embargo, poco a poco fue llegando a sus cercanías población de diferentes “calidades” étnicas. Al finalizar el XVIII, en varios pueblos se había iniciado un proceso de ladinización, aunque la mayoría de su población seguía siendo nativa.¹³¹ En el ocaso de la colonia había en la Intendencia de Ciudad Real de Chiapas unas cien repúblicas de indios, en las que, jurídicamente todos sus habitantes eran indios. En la visita de García de Vargas (1772) se registra que sólo dos pueblos de la región de estudio tenían población ladina: Oco-

¹³⁰ Para conocer este argumento desarrollado, ver María Dolores Palomo Infante, *Juntos y congregados...*

¹³¹ Cuando hablamos sobre la ladinización de los pueblos o pueblos ladinizados o ladinos, nos referimos a que en ellos comenzaron a asentarse pobladores no indios en cantidad variable (españoles, mestizos e incluso mulatos), pero en ningún momento estos ladinos fueran mayoría en ellos. No pretendemos en este espacio entrar en la discusión sobre lo que fue la ladinización, que requiere de un estudio profundo. Puede consultarse a Juan Pedro Viqueira, *Encrucijadas chiapanecas: economía, religión e identidades*, México, COLMEX, Tusquets Editores México, 2002, pp. 262-264.

singo y Chilón.¹³² En 1814 el panorama era similar, aunque para entonces también en Huistán aparece población ladina.

Cuadro 2. Pueblos de la demarcación de Zendales. Parroquias 1814¹³³

Ocosingo y anexos	1, 990 indios 13 españoles 448 ladinos
Sitalá	975 indios
Bachajón	1, 832 indios
Huistán y anexos	9, 261 indios 23 españoles 33 ladinos
Tenejapa *	No hay datos
Oxchuc *	No hay datos
Cancuc	1, 974 indios
Sibacá *	No hay datos
Cuaquitepeque	689 indios
Chilón	459 indios 299 ladinos
San Carlos *	No hay datos
Tenango	403 indios
San Martín*	No hay datos

* No aparecen en el informe, debido a que no eran cabecera parroquial, pero sí pueblos de indios; su población era indígena.

Fuente: “Informe rendido por la Sociedad Económica de Ciudad Real sobre las ventajas obtenidas con el implantamiento del sistema de intendencia”, Año 1819, AGCA, Provincia de Chiapa, Al.6.6-127-8), publicado en Documentos Históricos de Chiapas, boletín 6, 1956-1983, pp. 12-15 (sacado de Jan De Vos, *Vivir en frontera...*, pp.152-153.)

¹³² Archivo General de Indias (AGI), Audiencia de Guatemala 556, El obispo de Ciudad Real de Chiapa instruye a vuestra majestad de los nombres, número y calidad de los pueblos de su diócesis, de sus vecindarios, naturalezas y del estado que hoy tiene sin haber en ella progreso alguno de misiones, con lo que obró en su segunda visita para la inteligencia de lo que le corresponde informar, 1772.

¹³³ Todos tenían cabildo en esta fecha.

En el caso de Chiapas, la ladinización no tuvo relación con la jerarquización colonial de los pueblos -cabeceras y sujetos-. Consideramos que su inicio se debió a la migración y las razones que la impulsaron fueron de carácter económico, ya que coincidió con los pueblos que ocupaban buenas tierras y las mejores rutas comerciales. En los albores de la independencia “En cada región un grupo de ricos hacendados dominaban la esfera política, ideológica, económica y social... De esta manera, según la región, aparecen apellidos comunes para Chiapas y Centroamérica tales como Córdoba, Carpio, Zepeda, Lastra, Lacroix, Palacios, Castillo, Marroquín, Barragán, Escobar, Paniagua, Estrada, Guillén, Gordillo, Domínguez, Rivera, Albores, Culebro, Coutiño, Robles, Coello, Muñoa, Velasco, Grajales, Esponda, Rincón, Zebadá, Tovilla, Pineda, entre otros”.¹³⁴

La creación de los municipios y la nueva legislación permitió que estos ladinos tuvieran el pleno derecho de vivir en ellos, ya que se había eliminado la restricción legal que lo impedía. Esto tuvo consecuencias políticas y sociales. Varios de estos ladinos tuvieron un activo papel en los ayuntamientos –en los que ya podían obtener cargos— que después de la independencia decidieron el destino político del estado, determinando su anexión a México, así como en la elaboración de la primera constitución.¹³⁵

Durante la colonia, el concepto indio era claro, y estaba definido por la tributación: ser tributario implicaba ser indio. En el Estado nacional, sin tributación y con igualdad jurídica, la diferencia no estaba tan definida. Por tanto, es difícil poder señalar el carácter demográfico de los pueblos. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la frontera étnica no era tan débil. El ladino que habitaba estos pueblos –que llamaremos mixtos o ladinizados-- no eran cualquier ladino, sobre todo si nos referimos a aquel que se movía en las esferas políticas estatales, es decir al que le interesaba, podía obtener y obtenía cargos dentro de los gobiernos locales. Disputarle a este ladino el poder suponía una verdadera proeza, ya que él tenía todas las condiciones de ciudadanía: riqueza, buenas relaciones, mejor educación –aunque esto fue relativo como veremos—, más recursos con que mantenerse. En contraste, la mayor parte de los indígenas de los pueblos –y también otros ladinos que no procedían de las grandes familias—, si bien podía cumplir con alguno de estos requisitos, era difícil que tuviera todos.

Con estas aclaraciones, en 1827 había en el estado de Chiapas 40 municipios en las ocho cabeceras de partido (sin contar Soconusco), de los cuales 24 eran de “puros in-

¹³⁴ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas, 1821-1994*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas., Gobierno del Estado, 1994, pp. 20-21.

¹³⁵ Ver Mario Vázquez Olivera, “Un remedo de antiguos atenienses...”

dígenas” y los 16 restantes eran pueblos que tenían población ladina.¹³⁶ Había además otros 50 pueblos que no eran municipios, es decir, que no tenían ayuntamiento, en los cuales no se especifica la calidad étnica de sus habitantes, pero es fácil suponer que la gran mayoría eran indígenas. Según la misma fuente, en la región que nos ocupa, sólo uno, Ocosingo, era un pueblo ladino y tenía ayuntamiento, seis eran indígenas con ayuntamiento –Zitalá, Bachajón, Huistán, Tenejapa, Occhuc y Cancuc—, y el resto no tenía corporación municipal; tampoco se especifica su calidad étnica –Sibacá, Guaquitepec, Chilón, San Carlos, Tenango y San Martín.¹³⁷

Ante la idea de homogeneización, el gobierno estatal hablaba en 1827 de las “las diversas castas que por desgracia en nuestro estado, como en toda la América, la componen” y la igualdad sólo se podría conseguir “mixturándolas, reconciliándolas, sosteniéndolas en los mismos derechos y uniformando sus costumbres, cosas todas que pueden impulsarse por medios indirectos y que conseguidas harán que formemos una sociedad regular y en que partes heterogéneas no amenacen su destrucción”.¹³⁸ En referencia a la situación de la educación, se alegaba que era necesaria una mejora de la calidad. Con ello, “no solo se fundarían mejores esperanzas de alcanzar un día la conversión de la clase indígena en ladina, sino que abrirían las puertas de la ilustración, cual corresponde al presente siglo á esta clase digna de mejor suerte y que nace, crece y perece en la ignorancia, sin saborear los goces de la vida”.¹³⁹ Esta, en realidad, fue la postura que mantuvieron los sucesivos gobiernos estatales a lo largo del siglo XIX, enfrentados a una realidad que incluía la diversidad étnica del estado, y que mostraba un trato diferencial hacia unos y otros, con actitudes diarias de diferenciación, así como verbalizaciones que sobre los indígenas hacían tanto las autoridades estatales como los miembros de las elites. Por tanto, la igualdad jurídica sólo se dio en el plano

¹³⁶ Fondo microfilmado del Archivo Histórico de Chiapas de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra del INAH. “Estado que manifiesta los pueblos donde hay ayuntamientos constitucionales en virtud del Artículo 75 de la constitución del Estado y ley provisional de 30 de noviembre de 825 con expresión de las cabezas de partido a que pertenecen. 1827”

¹³⁷ Cabe llamar la atención que 13 años antes tanto Chilón como Huistán tenían población ladina, y seguramente seguían teniéndola en 1827, lo que nos habla tanto de la dificultad de definir lo ladino, como de lo imperfectos que eran los instrumentos de medición (censos).

¹³⁸ Archivo Histórico del Estado de Chiapas (AHECH), Fondo Castañón y Gamboa (FCG), Expediente 13, *Memoria del Estado actual en que se hallan los diversos ramos de la administración pública de Chiapas, 1827*.

¹³⁹ Memoria de 1855-1857, en Justus Fenner (coord.) *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.

utópico, en un imaginario político y social que estaba lejos de aplicarse en la práctica; por ello, los indígenas siguieron participando en el estado, esta vez nacional, como tales, es decir, como indígenas.

La ciudadanía legal

Según Guerra, la ciudadanía surge de la Modernidad y del cambio que supuso la ruptura del Antiguo Régimen, con un nuevo sistema de referencias, impulsado por actores cuyo punto común no era su sistema socio-económico sino su mundo cultural que pretendía la creación de un modelo ideal de hombre nuevo en una nueva sociedad.¹⁴⁰ Sin embargo, podemos considerar que la ciudadanía en América Latina fue una contradicción, impuesta por la libertad e igualdad de los hombres a la que aspiraba y la situación de una realidad social marcada por las diferencias sociales y económicas, lo que dividió la sociedad posindependentista entre aquellos que tenían derechos y los que no los tenían.

La definición legal de la ciudadanía se daba en las constituciones. Sus características variaron de acuerdo con el carácter del gobierno en cada periodo, aunque podemos asegurar que al menos durante el periodo que abarca este estudio, los criterios básicos no cambiaron sustancialmente, y tampoco las circunstancias en que se aplicaban. Según Sábato, en un inicio fue una ciudadanía amplia, que limitaba sólo ciertos criterios relativos a “la naturaleza de los sujetos jurídicos reales (edad, sexo, etcétera)”¹⁴¹, lo que excluía a menores de cierta edad, “a las mujeres, los esclavos y, en general, los sirvientes o los trabajadores dependientes”.¹⁴² Esta situación cambió con los regímenes conservadores que impusieron fuertes restricciones; y posteriormente, en algunos países el voto exigió “requisitos de propiedad y capacidad para los electores en sus diferentes niveles”.¹⁴³ Estas fases se ajustan a las características legales de la ciudadanía en Chiapas.

En la Constitución de Cádiz de 1812 fue donde por primera ocasión se contempló la existencia de ciudadanos libres. Con ella, los indígenas entraron —hasta 1814— en el mundo de la ciudadanía, que en esta carta era “casi” universal. Portillo señala que lo

¹⁴⁰ François Xavier Guerra, *Modernidad e independencias...*, p. 14, y 30-31. No obstante, el autor señala también que en su desarrollo se restringió el acceso a la ciudadanía por cuestiones económicas.

¹⁴¹ Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen, Histoire intellectuelle du suffrage universel en France*, Gallimard, París, 1972, pp. 70-71, citado en Hilda Sábato (coord.) *Ciudadanía política...*, p. 20.

¹⁴² Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política...*, p. 20.

¹⁴³ Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política...*, p. 20.

previsto en Cádiz con respecto a hacer ciudadano incluso a los indígenas terminaba en el texto y más allá empezaba la casuística, la interpretación y la jurisprudencia local, provocando una gran variedad de contextos (p. 189) “desde el rechazo abierto al tránsito de la república propia al ayuntamiento constitucional, pasando por la reclamación contundente de esa nueva condición, hasta la elevación a la primera alcaldía por parte de algún principal indio de ayuntamientos constitucionales tan relevantes como el de Querétaro”,¹⁴⁴ atendiendo a criterios ciudadanos.

Después de la independencia, la temprana legislación nacional transformó tanto la condición legal como real de la población indígena de Chiapas. En febrero de 1826, se publicó la primera constitución estatal; en ella se distinguía entre chiapanecos y ciudadanos chiapanecos. Los primeros eran todos los nacidos en el territorio del estado o en cualquier otra entidad de la federación y extranjeros que se avicindaran y obtuvieran su carta de naturalización después de cinco años de residencia; los segundos eran los nacidos y avicindados en todo el territorio del estado, los de otros estados y extranjeros avicindados en éste.

En esta constitución, como ya se había determinado en la gaditana, ciudadanía y vecindad son inseparables. Esto nos remite a la importancia que tuvo esta condición. No obstante que se impusieron otros criterios más restrictivos —por ejemplo, para desempeñar cargos concejiles—, que en principio podrían parecer excluyentes, vivir en el pueblo prevaleció sobre todos ellos. Esto vinculaba el disfrute de los derechos políticos al territorio, a la comunidad, por lo que ser vecino era uno de los elementos que permitió a los indígenas abrirse paso en un mundo de ciudadanos. En palabras de Annino, ¿qué otra institución, si no la comunidad, podía decidir si un modo de vivir era honesto?,¹⁴⁵ condición fundamental para desempeñar y disfrutar de los derechos civiles y políticos. Incluso, era un elemento que legitimaba a las autoridades frente a un forastero.¹⁴⁶ Para Platt, la vecindad no era una cuestión legal sino social, asociada al comportamiento de cada persona y que estaba relacionado con la notoriedad del Antiguo Régimen.¹⁴⁷

Algunas circunstancias hacían que se perdiera la ciudadanía, como aquellas asociadas con la comisión de delitos, la incapacidad física o moral, la edad, o no tener domi-

¹⁴⁴ José María Portillo, “Jurisprudencia constitucional en espacios indígenas...”, p. 189-190.

¹⁴⁵ Antonio Annino, “Otras naciones...”, 288 p. Sobre la vinculación entre territorio, vecindad y ciudadanía, y la importancia del “modo honesto de vivir”, es interesante el análisis de Carmagnani y Hernández. Marcelo Carmagnani, y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica...”.

¹⁴⁶ Ver Tristan Platt, “Tributo y ciudadanía...”, p. 134.

¹⁴⁷ Platt, Tristan, “Tributo y ciudadanía...”, p. 138.

cilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido; por conducta notoriamente viciada, por el estado de sirviente doméstico; por no saber leer ni escribir, cuya disposición tendría su efecto hasta el año de 1835, y para con los nacidos desde 1 de enero de 1815 en adelante. Podemos comprobar que estas circunstancias no eran exclusivas de los indígenas y comprendemos que no todos los individuos estaban en condiciones para obtener este carácter cívico. Es interesante la perspectiva de Torres Freyermuth, quien apunta que “las cláusulas que suspendían el ejercicio de la ciudadanía estaban encaminadas a la disciplina social”, muchas de ellas dirigidas a los indígenas particularmente, ya que estaban pensadas bajo “lineamientos de la sociedad occidental”.¹⁴⁸ Sin embargo, la edad y el sexo, los problemas con la justicia o las conductas indecorosas o viciadas, incluso el nivel de educación, afectaban tanto a indígenas como a ladinos.

El criterio económico y la condición laboral fue uno de los principales escollos. En relación a ello, se consideraba que el trabajo era “el manantial de las fortunas que hacen la verdadera independencia del ciudadano”.¹⁴⁹ Es lógica esta apreciación, sobre todo si consideramos la opinión que identificaba a los indígenas con la vagancia, razón por la cual se apremiaba al legislativo a que se “vigore las leyes represivas del ocio que las haga poner en ejecución y que obligue a los habitantes del Estado a trabajar”¹⁵⁰.

Por lo tanto, a pesar de la igualdad jurídica de toda la población, los indígenas se vieron frecuentemente en inferioridad de condiciones con respecto al resto de la población para adquirir la categoría de ciudadanos. Tanto la legislación como las opiniones sobre ellos, así como las exclusiones que el gobierno hacía muestran que no pudieron participar en algunos espacios. Como ejemplo, sirva un botón: el gobierno del estado excluyó en 1846 a los indígenas del servicio en la guardia nacional, pues “su rudeza e idiotismo extremados los hace incapaces del servicio”¹⁵¹ y a cambio propuso que pagaran una cuota para su mantenimiento. Años más tarde, en 1851 se acordó que se organizaría la guardia móvil en las cabeceras de partido y demás pueblos de ladinos,¹⁵² lo que se antoja un reconocimiento explícito de que los indígenas no estaban capacitados para este servicio.

Veamos entonces cuáles fueron los ámbitos en los que se aplicaron estos criterios ciudadanos y cómo se desarrolló en ello la población indígena.

¹⁴⁸ Amanda Úrsula Torres Freyermuth, “Tutelage indígena...”, p. 103.

¹⁴⁹ Memoria de 1830, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁵⁰ Memoria de 1830, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁵¹ Memoria de 1846, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁵² Memoria de 1851, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

La ciudadanía en diferentes ámbitos: municipios y ayuntamientos

Desde la Constitución de Cádiz, y posteriormente en la época independiente, los antiguos pueblos de indios y sus cabildos desaparecieron jurídicamente y fueron sustituidos por los municipios y los ayuntamientos. Consideramos que éstos últimos, y sobre todo en los procesos electorales que los integraban, fueron uno de los principales espacios en los que se desarrollaron el ejercicio y las limitantes de la ciudadanía para los indígenas, por lo que daremos algunas características de la historia de los gobiernos locales de los pueblos en Chiapas.

Un trabajo pendiente es analizar la historia de la creación de ayuntamientos a lo largo del siglo XIX. Tenemos algunos datos generales, que nos sirven para marcar algunas tendencias. Por ejemplo, no sabemos cuántos ayuntamientos se fundaron a consecuencia de la Constitución de Cádiz, pues no se ha encontrado una documentación sistemática para su análisis. En 1821 se eligió el primer ayuntamiento constitucional en Comitán,¹⁵³ que hizo que el cabildo indígena pasara a un segundo plano, aunque siguió funcionando por un tiempo. En 1822 se constituyó en Zapaluta.¹⁵⁴ Pero estos son breves referencias que nos confirman la creación de gobiernos locales en el segundo periodo gaditano. Después, ya encontramos datos sobre el periodo independiente. El 30 de noviembre 1825, el excelentísimo gobernador del estado de Chiapas decretó y mandó publicar la Ley reglamentaria de ayuntamiento,¹⁵⁵ que reguló durante gran parte del siglo XIX el funcionamiento de éstos, aunque según el Secretario de gobierno, era una ley que presentaba muchos vacíos, “pues aunque existen ayuntamientos constitucionales en los pueblos que pasan de mil almas..., son tan insignificantes que por falta de inteligencia en los que los componen no producen las ventajas que son de desear”¹⁵⁶.

En la constitución de 1826 se establecían las características que debían tener los pueblos para tener ayuntamiento. Esto nos plantea la interrogante de qué pasó con aquellas repúblicas de indios que no alcanzaron la categoría para tener su gobierno local. El Artículo 77 de la constitución daba una salida a esta situación; establecía que “En los lugares populosos a más de los ayuntamientos habrá alcaldes auxiliares, eligiéndose también en los pueblos y rancherías que no puedan tener ayuntamiento

¹⁵³ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina. Apuntes para una historia de las fincas comitecas (siglos XVIII y XIX)*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992, p. 134.

¹⁵⁴ Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, (AHDSC), Libros de cofradías, *Libro de la cofradía del Santísimo Rosario de Zapaluta. 1804-1854*.

¹⁵⁵ AHECH, Fondo Archivo Histórico de Comitán, Presidencia Municipal, 1825.

¹⁵⁶ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

los dichos funcionarios, y además regidores y síndicos”. ¿Los alcaldes auxiliares en pueblos ladinizados –a veces elegidos por votación, y en otras por nombramiento de los subprefectos– se convirtieron en ayuntamientos paralelos? Estos auxiliares, con algunas regulaciones se mantuvieron durante toda la primera mitad del siglo XIX.¹⁵⁷

En 1828, el ejecutivo estatal valoraba la conveniencia de reducir el número de municipios existente –40 en total— ya que “Las municipalidades si son convenientes en tres o cuatro poblaciones de las más notables, no lo son en las demás, aún de las que deben tenerlas por la ley,... Así es que juzgo conveniente su reducción a las cabeceras de partido, confiando á los demás pueblos á manos permanentes y soldadas los cuidados que ahora á ellas circumbe.”¹⁵⁸

Entre 1836 y 1847 hubo un endurecimiento de los criterios para tener ayuntamiento, a consecuencia de la promulgación de las Leyes Constitucionales.¹⁵⁹ Un decreto de 1847 hizo posible el regreso al estado anterior a 1836 y permitió que se constituyeran nuevos ayuntamientos en las poblaciones que no bajasen de 500 almas,¹⁶⁰ constando que había municipios de diferentes calidades: ladinos e indígenas; la recuperación de estos fue notable en Chiapas, donde se registran unos 104 aproximadamente.¹⁶¹ En 1853 una nueva reforma determinó que las cuestiones administrativas de los pueblos serían atendidas por un comisario municipal, que administraría varios de ellos.¹⁶²

Con todos estos cambios en la legislación sobre el derecho o no a conformar ayuntamientos, algunos de los pueblos del partido de Ocosingo que en 1827 los tenían, como Zitalá, Bachajón, Tenejapa, o Cancuc, todos ellos indígenas, perdieron la posibilidad de mantenerlos.

En cuanto a la integración de los ayuntamientos y los procesos electorales, que era una de las vías de ejercicio ciudadano, desafortunadamente, para la región de estudio, no se han conservado actas electorales que nos permitan conocer la práctica electoral

¹⁵⁷ Tanto Portillo, como Guarisco Canseco, entre otros autores, nos remiten a esas adaptaciones que incluso las legislaciones hicieron para acomodar la norma “ciudadana” y la estructura política a la realidad social. José María Portillo, “Jurisprudencia constitucional en espacios indígenas...”; Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del Valle de México...*

¹⁵⁸ Memoria de 1828, en Justus Fenner (coord.) *Memorias e informes...*

¹⁵⁹ AHECH-FCG, Expediente 50, Decretos y otros documentos del Gobierno del Estado, 1837.

¹⁶⁰ AHECH-FCG, Expediente 84. Decretos estatales y federales.

¹⁶¹ Decreto del 27 de abril de 1847. En Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso...*, pp. 80-82.

¹⁶² Estaba regulado por la suprema circular de 5 de octubre de 1853. Estos comisarios no tenían funciones judiciales, y no debían ser la misma persona que los jueces de paz. “Circular de 11 de febrero de 1854”. AHECH-FCG, Expediente 138, Cuaderno copiadador de la subprefectura y del juzgado de paz de Ocosingo, 1853-1854.

por parte de los indígenas. Apenas las actas del ayuntamiento de Ocosingo son las que nos permiten tener algunos datos al respecto,¹⁶³ aunque no es información sistemática. Tenemos dificultad para saber, por ejemplo, qué tan generalizada era la emisión de votos en el resto de los pueblos del partido, o si, por el contrario, el sistema de integración de los ayuntamientos estaba más apegado a prácticas del Antiguo Régimen. Por lo tanto, además de la información legal, tenemos que considerar otro tipo de datos relacionados con los ayuntamientos para poder sacar algunas conclusiones sobre la ciudadanía entre los indígenas.

La elección y la representación se convirtieron en los principales principios de la nueva cultura política. Los cargos de los ayuntamientos y los de los diferentes niveles de gobierno fueron elegidos a través del sufragio censitario y voto indirecto. Los empleos concejiles de alcaldes, regidores y síndicos procuradores así elegidos se convertían en los representantes del pueblo. Diferentes legislaciones, tanto nacionales como estatales, definieron a lo largo de los años cuáles eran los requisitos para ser elector y elegido. La Constitución de Cádiz precisaba que sólo los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos podrían sufragar en las elecciones de empleos populares, y obtener éstos y los demás del estado. Los requisitos para ocupar cargos eran más exigentes que para ser elector, aunque hubo variaciones en el tiempo, como señalamos más arriba.

En el Reglamento Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822 estipulaba en su Artículo 92 que “En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario”. Y poco más tarde, en 1825, la Ley reglamentaria del ayuntamiento de 30 de noviembre, determinó que las elecciones se hicieran por voto indirecto por los ciudadanos; en el caso de los cargos municipales serían elegidos por los electores.

En la constitución estatal de 1826, el Artículo 79 determinaba que para ser elector de ayuntamiento, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, se requería: haber residido dos años continuos en el pueblo en su comarca, y cinco a lo menos en el estado; tener oficio, industria o propiedad conocida, y la edad de veinte y cinco años. Sin embargo, se consideraba que la preparación de los individuos de los ayuntamientos que tenían que organizar las elecciones era nula con lo que se presentaban graves defectos, y “si se les manda reformarlas, vuelven a incurrir de nuevo en otras iguales, aun cuando se les dirija con toda claridad el modelo á que han de arreglarse”.¹⁶⁴ Para

¹⁶³ Sólo a partir de la década de los sesentas tenemos datos de algunos municipios que caían bajo la jurisdicción de la jefatura política de San Cristóbal de Las Casas, pero estas fechas sobrepasan el periodo de este trabajo.

¹⁶⁴ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

ocupar el cargo, las cualidades que debían cumplir se hacían constar en cada ocasión. En el ayuntamiento de Ocosingo, en 1830, la elección de secretario recayó en el “C. José Alejo Hidalgo respecto a ser hombre de bien, a que esta de asiento en la población y a que sabe firmar”.¹⁶⁵ Un año más tarde, ante la vacante del mismo cargo se nombró a Andrés Santiago, “que reside en esta villa por concurrir en él todas las circunstancias de honradez, instrucción y demás que se conducen a su buen carácter”.¹⁶⁶

Recordemos que Ocosingo era un pueblo ladinizado y en el ayuntamiento hubo cargos ocupados por ladinos e indígenas, al menos entre 1830 y 1835, aunque puestos como el de secretario fue acaparado por ladinos. La convivencia de autoridades étnicamente distintas en el mismo consistorio dio lugar a situaciones a veces conflictivas. En 1831 se reunió la corporación para decidir sobre una solicitud de enajenación de una parte del ejido, “a cuyo efecto se había convocado a este vecindario”. En una acalorada discusión “no fue bastante ninguna persuasiva para poder reducir al orden a la parte de indígena excusándose al señalamiento de los ejidos con expresiones brutales, como es decir que nadie tenía derecho a lo que habían heredado de sus padres y que no podían ser vendidas las tierras...”. La parte ladina opinaba que podía proceder la enajenación, pero “los ciudadanos regidores indígenas que son Manuel de la Cruz, Jacinto Gómez, Isidro de la Torre y Sebastián de la Cruz, en unión del alcalde segundo, C. Antonio Hernández salvan su voto adhiriéndose a las ideas de los demás indígenas”¹⁶⁷. Era una clara posición de defensa de los recursos propios por parte de las autoridades indígenas.

Diez años más tarde, bajo el régimen centralista, con el decreto de 30 de noviembre de 1836, se da una mayor restricción para ejercer el derecho a voto, aunque nuevamente la vecindad está presente. Sólo se daría boleta a los que tuvieran “una renta anual a lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de trabajo personal, honesto y útil a la sociedad, que sean vecinos del departamento y residentes en el lugar a que pertenece la sección, por espacio de un año cumplido”; además de contemplar el lugar de nacimiento, se determinaba la edad del voto, así como la necesidad de no tener causas judiciales pendientes, ni ser defraudadores ni deudores, ni sirvientes domésticos, vagos, malentretenidos o no tener industria o modo de vivir.¹⁶⁸ Esta situación se mantuvo por algunos años y coincidió además con el periodo en el que se restringieron las posibilidades de los pueblos de formar ayuntamiento.

¹⁶⁵ AHECH-FCG, Expediente 23, Libro de actas del ayuntamiento de Ocosingo, Años 1830-1834.

¹⁶⁶ AHECH-FCG, Expediente 23, Libro de actas del ayuntamiento de Ocosingo, Años 1830-1834.

¹⁶⁷ AHECH-FCG, Expediente 23, Libro de actas del ayuntamiento de Ocosingo, Años 1830-1834.

¹⁶⁸ AHECH-FCG, Expediente 50, Decretos y otros documentos...

A nivel estatal, el mal funcionamiento que según las autoridades estatales tenían los ayuntamientos, el contexto de inestabilidad política del estado –que se debatía en luchas entre el centralismo y el federalismo— y la situación caótica del gobierno llevó a éste en 1846 a proponer que “A los indios me parece conveniente dejarlos enteramente con sus costumbres en cuanto a la elección de sus ayuntamientos en el número y en el modo”.¹⁶⁹ Con anterioridad, el 9 de enero de 1839, el Superior Gobierno del Departamento ya había expedido una circular que prevenía:

Que continúen en los pueblos de este distrito los antiguos cabildos, ejerciendo las atribuciones que antes, de policía y cobro de contribución personal; sin perjuicio de los jueces de paz constitucionales: en tal virtud V.V. dispondrán que en ese pueblo, conservando el uso de costumbres, los ancianos o principales, de anuencia con el señor cura, restablezcan a su modo dicha corporación o cabildo, todo de conformidad con la citada circular.¹⁷⁰

La necesidad del cobro del impuesto de capitación, cuya recaudación corría a cargo de los ayuntamientos, fue uno de los factores importantes que determinaron el regreso de las autoridades tradicionales en muchos pueblos. Esta circular se dio en un contexto de dificultades económicas de Chiapas y fue creando una opinión que consideraba necesaria la contribución de los pueblos indígenas al mantenimiento del Estado, a través de la creación de mecanismos de recaudación apropiados.¹⁷¹ Pero también, los hechos nos permiten pensar que en el re juego entre modernidad y tradición, la condición étnica de una mayoría de la población y la misma agencia de los vecinos indígenas, hizo que el Antiguo régimen se resistiera a desaparecer de los pueblos y de sus formas políticas.

Hacemos aquí un pequeño inciso sobre el tema de la capitación. Este impuesto se estableció en 1824, en momento de críticos desde el punto de vista económico. Era este “ramo de contribución casi el único con que cuenta el estado para sus necesarias y preferentes atenciones” por ello era tan importante su cobro.¹⁷² El gobierno pretendía

¹⁶⁹ Memoria de 1846, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁷⁰ AHECH-FCG, Expediente 52, Decretos y circulares expedidos por el Gobierno del Estado y Federal, 1838 y 1839. Este texto es de Ocozocoautla, en la región de los zoques, pero la circular a que hace referencia era para todo el departamento.

¹⁷¹ Un motivo similar fue el que en 1825 los cabildos indígenas fueron reconstruidos en Bolivia para permitir la continuación del pago de tributos. Tristan Platt, “Tributo y ciudadanía...”, p. 113.

¹⁷² AHECH-FCG, Expediente 20, Decretos del gobierno del estado. 1827.

que fuera un impuesto igualitario, con el que contribuyeran todos los ciudadanos, aunque el mayor cargo fue para los indígenas, ya que era un impuesto fijo por individuo – un real mensual por cabeza de varón desde 18 años hasta 60—,¹⁷³ no dependiente de la renta.

El problema era su recaudación, que generalmente la realizaban los ayuntamientos –“los gobernadores y cabildos de indios y por los ayuntamientos de ladinos mediante padrones”¹⁷⁴— pero estaba controlado por los prefectos y subprefectos. La razón de ser de este impuesto en relación con la ciudadanía era el necesario mantenimiento que de la nación deberían hacer los ciudadanos. Por ello su pago era tan importante como muestra de cumplimiento de los deberes. Sin embargo, era un precio muy alto para los indígenas, lo que unido a los problemas de recaudación, hacía que el cobro de esta contribución en Chiapas fuera muy irregular y difícil. Lo muestran las repetidas solicitudes que a lo largo de los años se hacían a los ayuntamientos para que juntaran el “entero” de la contribución y se entregara a la Tesorería General del Estado. Desde tan temprano como 1827, se reconocía que la mayor parte de los pueblos del estado veían el ramo de contribución con “indolencia y menosprecio”, lo que provocaba una gran apatía en ellos.¹⁷⁵ Esto hacía que fueran habituales los retrasos e impagos y los constantes requerimientos a los ayuntamientos y a los *justicias* indígenas para que entregaran la parte correspondiente.

Además de la recaudación de la contribución, había algunos asuntos relacionados con la población indígena que también eran gestionados por los ayuntamientos como, por ejemplo, el cumplimiento de la ley contra los vagos, a pesar de la cual “... éstos han aumentado por la ligereza de los ayuntamientos”, por lo que se les prevenía que se tomaran las medidas oportunas.¹⁷⁶

Por ello, con los primeros aires del regreso del federalismo y con el objetivo de reorganizar la administración local que se había visto trastocada durante los años de centralismo, en 1847, el decreto de 5 de febrero reafirma el retorno de los indígenas a sus costumbres tradicionales de elección. Dice: “Los ayuntamientos de los pueblos de indígenas se elegirán y renovarán anualmente conforme a las costumbres recibidas en ellos los que tendrán también gobernadores que serán vitalicios,¹⁷⁷ elegidos por

¹⁷³ Memoria de 1846, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁷⁴ Memoria de 1846, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁷⁵ AHECH-FCG, Expediente 20, Decretos del gobierno...

¹⁷⁶ AHECH-FCG, Expediente 22, Comunicaciones de la Secretaría del Supremo Gobierno del Estado, 1830.

¹⁷⁷ Fueron creados por este decreto y suprimidos poco después por la ley suprema de 23 de julio de 1853. En el escrito dirigido al subprefecto del partido de Ocosingo, el secretario de gobierno informa que “Reglamentado

sus principales y no podrán ser removidos del destino si no es por causa legalmente comprobada”.¹⁷⁸ Además se señalaba que los electores se nombrarían de acuerdo a la población que tuviera cada pueblo. Por estas fechas ya comenzaban los rumores sobre el malestar que había en diferentes pueblos de las regiones norte y occidente, entre ellos Chilón, y de posibles revueltas, que efectivamente se produjeron en 1848. El protagonismo dado a los principales en este caso, y la figura del gobernador vitalicio, nos sugiere que este decreto no iba dirigido a facilitar la extensión de la ciudadanía a toda la población.¹⁷⁹ Más bien, este es un elemento que nos recuerda al antiguo régimen, el reconocimiento de la existencia aun de una sociedad jerárquica, que funcionaba con unos criterios que no se ajustaban a la igualdad ciudadana, pero que podía ser útil para el gobierno estatal a la vez que agradaba a los indígenas. Así, el gobernador y los principales podrían ser las figuras con quien negociar, una especie de intermediarios para resolver situaciones conflictivas y garantizar la tranquilidad en los pueblos.

En 1848 el legislativo aprobó un nuevo reglamento de elecciones, que flexibilizaba la posibilidad de participación de los pueblos. Por ejemplo, para nombrar electores primarios, podrían participar los pueblos de más de 500 habitantes, con el requisito de que su población no estuviera dispersa; además, continuaban las restricciones de edad, situación judicial, y calidad de vagos, entre otros.

Una de las condiciones que sobresalió tanto en la legislación como en la práctica fue la de la educación. Se llamó la atención sobre ello por la importancia que tenía a la hora de emitir los votos. En la memoria de 1847 se consignó que “Parece pues, indispensable tomar de nuevo en consideración el estado de la enseñanza primaria, en los indígenas, quienes tienen el título de ciudadanos para votar en todas las elecciones populares, sin saber pronunciar, ni escribir el nombre de la persona que eligen, y las actas que deben firmar; por cuyo motivo se cometen constantemente abusos escandalosos que demandan pronto remedio, cuando no radical, al menos cortándoles en lo posible”.¹⁸⁰

el orden municipal de los pueblos por la ley suprema de 23 de julio último, han debido cesar en sus funciones los gobernadores indígenas creados por decreto de la legislatura de 5 de febrero de 1847, cuya supresión si no la ha dispuesto VS. hará que se verifique sin pérdida tiempo en los pueblos de indígenas del distrito de su mando...” AHECH-FCG, Expediente 147, Libro copiator de oficios del juzgado de Ocosingo, 1853.

¹⁷⁸ AHECH-FCG, Expediente 84, Decretos del gobierno del estado y federal,... Los pueblos ladinos seguirían rigiéndose por la ley de 25 de noviembre de 1825.

¹⁷⁹

¹⁸⁰ Memoria de 1847, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

En el papel, el propósito de los diferentes gobiernos fue fomentar la educación pública, pero los resultados no fueron los esperados. En 1830, varios pueblos, entre ellos Ocosingo, habían establecido escuelas de primeras letras costeadas de sus fondos municipales, pero otros no corrieron con esta suerte. Con estas escuelas, el gobierno consideraba que además de aprender las primeras letras, los individuos se formaban como ciudadanos y aprendían “las primeras lecciones de subordinación y de una vida civil,... una vida metódica y social. Respecto de la de los indígenas se adelantaría el que aprendiesen la lengua vulgar por cuya falta padecen las vejaciones y agravios que experimentamos”.¹⁸¹

Más grave era el problema de la educación a la hora de desempeñar los cargos en el ayuntamiento. Durante gran parte de este periodo se recalcan los defectos que tenían las personas que ocupaban los cargos y sus consecuencias para la administración y gestión. Podemos suponer que son los ayuntamientos indígenas los que más defectos tenían. Así, se insistía en 1827 que “Es excusado recalcar la necesidad de la Ilustración principalmente en los gobiernos populares”.¹⁸² Muchos de los municipios permanecieron indígenas y por las opiniones vertidas acerca de ellos y el accionar político de sus ayuntamientos, había pocas esperanzas de que alcanzaran la práctica política deseada.¹⁸³ De ellos se opinaba que “solo en la forma eran constitucionales, ya que ni podían cumplir con sus funciones”.¹⁸⁴ Sin embargo, también los cargos de los ayuntamientos ladinizados tenían graves problemas con la educación. Aun siendo reconocidos como ciudadanos, eran “corporaciones compuestas por lo común de individuos pobres y poco instruidos, a la par que honrados”.¹⁸⁵ Podemos comprobar que los cargos concejiles están ocupados por ciudadanos que no firmaban los documentos porque no sabían escribir. Más grave, por ejemplo, es el caso del alcalde 2º de Ocosingo de 1852, quién estuvo desempeñando la administración de justicia sin saber leer ni escribir hasta que fue relevado.¹⁸⁶

Decía una memoria de 1827 que “A excepción de muy pocas municipalidades su mayoría la componen corporaciones incapaces de reportar ninguna utilidad, principalmente entre los naturales que ni aún conciben seguramente el objeto de esta ins-

¹⁸¹ Memoria de 1829, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁸² AHECH-FCG, Expediente 13, Memoria del Estado actual...

¹⁸³ Ver por ejemplo, AHECH-FCG, Expediente 13, *Memoria del estado actual ...*

¹⁸⁴ Fondo microfilmado del Archivo Histórico de Chiapas de la Biblioteca Manuel Orozco y Berra del INAH. “Estado que manifiesta los pueblos ...

¹⁸⁵ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁸⁶ AHECH-FCG, Expediente 124, Cuaderno de sesiones ordinarias del ayuntamiento de Ocosingo, 1852.

titución...”¹⁸⁷ Esto, a los ojos del Estado, era una pésima forma de administrarse y era un buen argumento para que los diferentes gobiernos dudaran de la capacidad de los pueblos. Ello llevó al gobernador Lara a decir que:

Podrán ser utilísimos cuando se hallan nombrado los prefectos y subprefectos que los dirijan, y cuando los individuos de que se compongan tengan el grado de ilustración que es de desear. Pero en el día excepto los de las cabeceras de Partido, los más de ellos son insignificantes, pues no solamente desconocen sus obligaciones, más ni aun entienden las órdenes y decretos que se les remiten del gobierno. De aquí es que casi todas las elecciones adolecen de defectos tan substanciales, que son enteramente nulas.¹⁸⁸

Esas verbalizaciones, aunque negativas, nos hablan de una participación activa de los indígenas en los espacios políticos, ya que ellos ocupaban los gobiernos de sus pueblos, aunque no podemos saber si cumplían los criterios para ser ciudadanos.

Con lo anterior, podemos pensar que en los pueblos que se mantenían indígenas era menos importante el acceso a la ciudadanía. Reaccionaron activamente ante el control que el Estado quería imponer sobre sus gobiernos, de tal forma que cuando se ordenó que en los pueblos hubiera prefectos o subprefectos, tras muchos años de no haberlos, la mayoría de los ayuntamientos no los aceptaron, “debido a una arraigada autonomía local que los siglos nunca pudieron destruir, más sí ocultar.”¹⁸⁹ En el mismo sentido, durante el gobierno de Lara, se ordenó que los ayuntamientos elaboraran su reglamento interior, pero muy pocos lo hicieron, por lo que el gobernador afirmaba que “mientras no se arregle la administración de los Ayuntamientos, no podrá organizarse el Gobierno Municipal.”¹⁹⁰ Ortiz recoge los testimonios de los curas de varios pueblos, en los que se quejaban de los métodos en que los indios hacían sus elecciones, “sin observar los procedimientos del sistema de elecciones establecido por la constitución”; desconocían las leyes y se basaban en su costumbre, no se ocupaban

¹⁸⁷ AHECH-FCG, Expediente 13, Memoria del Estado actual ... Guarisco argumenta que en los ayuntamientos indígenas conformados en la década de los veinte mantenían en muchos aspectos las antiguas costumbres, amparándose en que no entendían el nuevo estado de las cosas ni la legislación. Claudia Guarisco Canseco, *Los indios del Valle de México...*, p. 201.

¹⁸⁸ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes...*

¹⁸⁹ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso...*, p. 36.

¹⁹⁰ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso...*, p. 39.

de sus cargos, y desempeñaban sus funciones de forma irregular.¹⁹¹ Y finalmente, la legislación estatal permitió el regreso a los pueblos de sus usos y costumbres a la hora de gobernarse, y dio relevancia a personajes que, se supone, habían desaparecido con la independencia como los ancianos y principales o el cargo de gobernador indígena cuya existencia en la alcaldía mayor de Chiapa durante la colonia había sido muy inestable. Ante este panorama podemos imaginar el desinterés que los indígenas podían tener con respecto a ser o no ciudadanos.

Sin embargo, en los pueblos ladinizados era importante para la población indígena poder acceder a la ciudadanía ya que la competencia con los ladinos en los procesos electorales podía implicar una pérdida de influencia y poder de los indios. Escobar¹⁹² argumenta para el caso de las Huastecas que en los pueblos indígenas donde los blancos acapararon los gobiernos locales se produjo una alteración en el poder político local; estos nuevos actores sociales se convirtieron ahora en los intermediarios frente al Estado nacional. Sin embargo, tanto en las Huastecas como en Chiapas, los indígenas utilizaron algunas fórmulas, algunas favorecidas por el mismo Estado, para evitar esta pérdida de influencia.¹⁹³ En algunas ocasiones, se formó una municipalidad mixta, como sucedió en Ocosingo en la década de los treinta,¹⁹⁴ es decir, integrada tanto por ladinos como por indígenas. Su gobierno local estaba conformado por un alcalde de cada clase, cuatro regidores ladinos y otros cuatro indígenas. Además, en los procesos electorales interactuaban la municipalidad ladina y la indígena, habiendo electores de ambas clases.¹⁹⁵

Otra opción fue la constitución de ayuntamientos paralelos, uno indígena y otro ladino, en el mismo municipio, es decir, la existencia de autoridades propias en las parcialidades indígenas de los pueblos ladinizados. En 1852, también en Ocosingo,

¹⁹¹ Rocío Ortiz Herrera, *Pueblos indios...*

¹⁹² Antonio Escobar, "Los pueblos indios huastecos frente a las tendencias modernizadoras decimonónicas", en Antonio Escobar, Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX*, México, El Colegio de San Luis-Centro de Estudios y Documentos Latinoamericanos, 2002.

¹⁹³ En otras regiones hubo otro tipo de reacciones ante la realidad de los ayuntamientos interétnicos. Por ejemplo, para el Valle de México puede consultarse a: Guarisco Canseco, *Los indios del Valle de México...*, particularmente el capítulo 7, "Independencia y primer federalismo: a la sombra del Antiguo régimen".

¹⁹⁴ Ver actas de elecciones de Ocosingo en AHECH-FCG, Expediente 23, Libro de actas del ayuntamiento de Ocosingo, Años 1830-1834 y AHECH-FCG, Expediente 37, Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, Ocosingo, 1835.

¹⁹⁵ AHECH-FCG, Expediente 37, Actas de las sesiones ordinarias ...

había un ayuntamiento ladino, y sin embargo encontramos la elección, bajo el mecanismo aparentemente “liberal” de otras autoridades municipales elegidas por los principales indígenas; parece obvio que era un ayuntamiento paralelo:

Estando reunida la clase indígena esta villa, nombramos nosotros los principales de este pueblo en voz popular a los electores para escrutinio secreto sacaron mayoría siguiente Diego Mendosa, Pascual Básquez, Diego de la Cruz, Vitorio López, cuyos individuos [sic] son los electores que han de nombraron [sic] al nove[sic] ayuntamiento del año entrante de 1853. Primer alcalde Andrés García, Antonio López, Leandro de la Cruz, Lorenzo Velasco, Melchor Vásquez,... Pérez. Pirmamos [sic] Secretario [sic] Miguel Muñoz”¹⁹⁶

Conclusiones

Con lo expuesto hasta aquí vemos que el ejercicio de la ciudadanía no fue un camino fácil para la mayoría de los indígenas de Chiapas. Sin embargo, podemos afirmar que, por diferentes razones y coyunturas, en la realidad no fue imposible que fueran considerados ciudadanos y ejercieran los derechos que ello conllevaba; además, hubo muchos espacios políticos desde los cuales pudieron ejercer el poder, ocupar cargos, tomar decisiones y actuar de tal forma que sus acciones repercutieran a favor de la comunidad local, a veces dentro de lo normado por el Estado, o a veces enfrentándose a él. Desde luego, las condiciones de muchos de ellos —por razón de servidumbre, por vivir en las haciendas o tener alguna circunstancia restrictiva— hicieron imposible que adquirieran esta condición. Sin embargo, lo anterior, a pesar de esta última situación, nos permite graduar la relevancia que la ciudadanía tuvo para los indígenas.

Si bien es cierto que la calidad étnica no condicionaba el estatus de ciudadano, sí había influido en el carácter de la nueva estructura política. La caracterización étnica de los pueblos de Chiapas determinó el desarrollo de los procesos políticos, y en particular las formas de gobierno local llevadas a cabo en los ayuntamientos. El goce de la ciudadanía, por ende, también tuvo el mismo influjo. En los pueblos ladinizados lo común fue que los cargos concejiles fueran acaparados por no indígenas debido al interés que tenían los ladinos por controlar el poder, en una región a la que habían llegado por razones económicas. Por lo tanto, en principio, fue más difícil para los indígenas ejercer sus derechos políticos en estos pueblos, donde tenían que competir con los ladinos.

¹⁹⁶ AHECH-FCG, Expediente 133, Libro de data del juzgado de paz, 1852.

Sin embargo, en los pueblos en los que no había ladinos, su población ejerció sus derechos ciudadanos sin problemas, tanto en el sistema electoral como en el desempeño de los cargos. La simple vecindad permitía emitir votos para elecciones municipales, por lo que en los pueblos indígenas cualquiera podía votar y ser votado, siempre que no concurrieran en él otras circunstancias restrictivas. Además, por ser vecino, la comunidad podía atestiguar el modo honesto de vivir que se requería para ello; y vimos también que el requisito de la instrucción se aplicó de forma muy flexible en todos los casos. Por lo tanto, en los pueblos indígenas no había competencia para ejercer los derechos políticos. Y así debió ser, ya que si atendemos a las opiniones del Estado, la mayoría de sus ayuntamientos estaban desprovistos de la capacidad de administrarse y gestionar los asuntos de interés local. Opinión muy negativa, sin duda, pero nos indica que efectivamente ellos ocuparon los cargos. Además, recordemos que la legislación preveía la existencia de alcaldes auxiliares y otras autoridades en aquellos pueblos que no tenían derecho a ayuntamiento y en las rancherías. Estos también eran espacios políticos ocupados por indígenas.

Hay muchos ejemplos que muestran que desde el punto de vista del gobierno y de otros personajes de la élite, los ayuntamientos indígenas no funcionaban. Sin embargo, si lo vemos –o lo imaginamos—desde el punto de vista indígena esta fue la forma como ejercieron su autonomía, a veces con apoyo normativo del Estado, retomando –o no abandonando—elementos del Antiguo Régimen, y mostrando incluso su desprecio a la ciudadanía en los términos que imponía las leyes, o reclamándola estratégicamente cuando así convenía.

Hubo, por otra parte, una enconada lucha entre la nueva “cultura política” que el Estado pretendía imponer y la fuerza de la costumbre, particularmente en los pueblos, donde el nuevo aire político tardó mucho tiempo en llegar, si es que alguna vez llegó. En Chiapas apreciamos que los casos analizados nos remiten a varias prácticas políticas propias de la colonia, como: la importancia de la jerarquía y la honorabilidad –modo honesto de vivir— a la hora de ocupar cargos, permanencia de antiguas autoridades y personajes de relevancia social en la comunidad, solidaridad y defensa de los derechos colectivos indígenas, continuación de una especie de cabildo colonial, el cobro de capitación –finalmente era un impuesto que nos remite al antiguo sistema tributario—, o la importancia de la vecindad, entre otros elementos. En estos términos comprendemos perfectamente la diferente visión que tuvieron el Estado y los pueblos sobre el municipio¹⁹⁷: el primero, como administrador; los segundos como fuente de poder y forma de gobierno.

¹⁹⁷ Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial...”

Los pueblos indígenas continuaron funcionando como antaño, con mayor autonomía si se quiere y con unos gobiernos locales que ante los ojos de los funcionarios eran inútiles y no servían para el progreso del estado, pero que eran los idóneos para los pueblos mismos. Muchos, a pesar de la normatividad sobre el arreglo de los ayuntamientos, seguían funcionando bajo sus antiguas costumbres. Eran los ecos de los cabildos los que resonaban de manera más clara en el arreglo de la gestión política local. En otras ocasiones, esa misma normatividad proveyó el contexto para hacerlo.

A ello debemos sumar que los diferentes gobiernos estatales encontraron muchas dificultades para la gobernabilidad durante la primera mitad del siglo XIX lo que, en cierto modo, los debilitó. La clase política estatal se enfrentaba a una situación en la que tenían que crear un estado nuevo desmontando lo anterior –tarea casi imposible— y organizarlo desde la nada. Esto permitió que allá donde no llegó con eficacia, los antiguos pueblos de indios, ahora convertidos formalmente en municipios muchos de ellos, mantuvieran su propia forma de gobernarse.

Podríamos pensar que el hecho de ser o no ciudadano preocupaba muy poco en los pueblos indígenas, y que, como en muchos otros aspectos, hicieron un acercamiento estratégico a la ciudadanía. A veces, se hacían llamar “ciudadanos libres”¹⁹⁸ para defender sus derechos; cuando la ocasión lo permitían organizaban sus gobiernos al más puro estilo liberal, lo que nos indica que si bien esta nueva cultura política que llevaba implícita la ciudadanía no se apegaba a las formas tradicionales del ejercicio del poder, los indígenas entendieron que era un elemento importante para moverse en su relación con el Estado.

Lo realmente importante para ellos era el reconocimiento que sus “autoridades”, sus *justicias*, pudieran tener por parte del Estado, pues aunque sólo tuvieran un papel de intermediarios entre la población y las instituciones estatales, permitía que sus propios principios de ejercicio del poder y autoridad, y sus instituciones que los regulaban, estuvieran presentes, a veces en una mezcla de viejas y nuevas tradiciones ideológicas. Para concluir sólo apuntar que el tránsito de la población indígena hacia la ciudadanía no fue un camino lineal ni apegado a la legislación. Hubo, como en todo aquello que relacionaba a la población indígena con el Estado, estrategias, rejuegos, alternativas al margen de lo legal, que eran resultado de los contextos locales y las experiencias particulares.

¹⁹⁸ Rocío Ortiz Herrera, *Pueblos indios...*, p. 195.

Fuentes de información

Archivos y fondos documentales

AGI	Archivo General de Indias Audiencia de Guatemala
AHECH	Archivo Histórico del Estado de Chiapas Fondo Castañón y Gamboa Fondo Histórico de Comitán Presidencia Municipal, 1825.
AHDSC	Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal Libros de cofradías Biblioteca Manuel Orozco y Berra (fondo microfilmado del Archivo Histórico de Chiapas)

Bibliografía

- Annino, Antonio, "Otras naciones: sincretismo político en el México decimonónico", en F. Xavier Guerra y Mónica Quijada, *Imaginar la nación*, Munster-Hamburg, AHILA, LIT, Verlag, 1994, pp. 216-255.
- , "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 177-226.
- , "Ciudadanía 'versus' gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, COLMEX, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 62-93.
- , (coord.), *La revolución novohispana 1808-1821*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.
- Carmagnani, Marcelo y Alicia Hernández Chávez, "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, COLMEX, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 371-404.
- Cobá Noh, Lorgio, *El "indio ciudadano". La tributación y la contribución personal directa en Yucatán, 1786-1825*, México, UADY, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2009.
- Cortés Máximo, Juan Carlos, "La comunidad de Tarímbaro. Gobierno indígena, arrendamiento y reparto de tierras. 1822-1884", en Carlos Paredes Martínez y Marta Terán (coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, Zamora, Michoacán, COLMICH, CIESAS, INAH y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2003, pp. 441-468.

- , *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, Morelia, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.
- De Vos, Jan, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, México, CIESAS, INI, 1997.
- Ducey, Michael T., “Elecciones, constituciones y ayuntamientos. Participación popular en las elecciones de la tierra caliente veracruzana. 1813-1835”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora, Michoacán, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, pp. 173-211.
- Escobar, Antonio, “Los pueblos indios huastecos frente a las tendencias modernizadoras decimonónicas”, en Antonio Escobar, Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX*, México, El Colegio de San Luis, Centro de Estudios y Documentos Latinoamericanos, 2002, pp. 169-184.
- , “Ayuntamientos y ciudadanía, formas de administración de poblaciones”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora, Michoacán, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, pp. 131-172.
- Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.
- Guarisco Canseco, Claudia, *Los indios del Valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política. 1770-1835*, Zinacantepec, Edomex, El Colegio Mexiquense, 2003.
- Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, COLMEX, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 33-61.
- Guerrero, Andrés, “Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación”, en *Nueva Sociedad*, No. 150, 1997, pp. 98-105.
- Hammett, Brian, “Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos, 1840-1870”, en Manuel Ferrer Muñoz (coord.), *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, México, UNAM, 1999, pp. 167-207.
- INEGI, *División territorial del estado de Chiapas de 1810 a 1995*, México, INEGI, 1997.
- Irurozqui, Marta, *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*, Lima: IEP, 2004. Dirección electrónica: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/iep/ddt139.pdf>. Consultado el 16 de septiembre de 2013.
- Lorente, Marta y Carlos Garriga, *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPA, 2008.
- Marino, Daniela, “Los pueblos indígenas y el nuevo modelo liberal. Justicia, política, propiedad. Centro de México, 1821-1876”, en Víctor Gayol, *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Vol. II, Zamora, Michoacán, COLMICH, 2012, pp. 417-446.

- Ortiz Herrera, Rocío, *Pueblos indios, iglesia católica y élites políticas en Chiapas (1824-1901). Una perspectiva comparativa*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CONECULTA, COLMICH, 2003.
- Palomeque, Silvia, "La 'ciudadanía' y el sistema de gobierno en los pueblos de Cuenca (Ecuador)", en Hans Joachim König, Tristan Platt y Colin Lewis (coords.), *Estado-nación, comunidad indígena, industria*, Holanda, AHILA, 2000, pp. 115-141.
- Palomo Infante, María Dolores, *Juntos y congregados. Historia de las cofradías en los pueblos de indios tzotziles y tzeltales de Chiapas (siglos XVI al XIX)*, México, CIESAS, 2009.
- , "Los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia", *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. 66, No. 1, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos-CSIC, 2009, pp. 21-46.
- , "La presencia indígena en la representación política de los pueblos de las regiones de Los Llanos y los Zedales. Chiapas, siglo XIX", en Leticia Reina y Silvia Ratto, *Pueblos indígenas en Latinoamérica: incorporación, conflicto, ciudadanía y representación. Siglo XIX*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2015, pp. 159-186.
- Peralta Ruiz, Víctor, *En pos del tributo: burocracia estatal, élite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural, 1826-1854*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1991.
- Platt, Tristan, "Tributo y ciudadanía en Potosí, Bolivia. Consentimiento y libertad entre los ayllus de la provincia de Porco, 1830-1840", en Pilar García Jordán (ed.), *Dinámicas de poder local en América Latina, siglos XIX-XXI*, Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2009, pp. 109-163.
- Portillo, José María, "Jurisprudencia constitucional en espacios indígenas. Despliegue municipal de Cádiz en Nueva España", *Anuario de Historia del Derecho Español*, Tomo LXXXI, 2011, pp. 181-205.
- Reina, Leticia (coord.), *Pueblos indígenas en Latinoamérica: incorporación, conflicto, ciudadanía y representación. Siglo XIX*, México, INAH, 2015.
- Rojas, Beatriz, "Del gobierno de los pueblos. 1812-1857", en Víctor Gayol, *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Vol. II, Zamora, Michoacán, COLMICH, 2012, pp. 381-415.
- Rosanvallon, Pierre, *Le sacre du citoyen. Histoire intellectuelle du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1972.
- Ruiz Abreu, Carlos (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas, 1821-1994*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1994.
- Ruz, Mario Humberto, *Savía india, floración ladina. Apuntes para una historia de las fincas comitecas (siglos XVIII y XIX)*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.
- Sábato, Hilda (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, COLMEX, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, Zamora, Michoacán, COLMICH, 2001.
- Solís Cruz, Jesús, *Ser ciudadano, ser indio. Luchas políticas y formación del Estado en Nurío y Tiríndaro, Michoacán*, Zamora, Michoacán, COLMICH, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2012.

- Torres Freyermuth, Amanda Úrsula, *Trabajo (indígena), control y castigo. La Ley de Servicios chiapaneca de 1827*, Tesis de licenciatura, México, UNAM, 2008.
- , *Tutelarje indígena. Ideas, discurso y prácticas en torno al indio chiapaneco en el tránsito de la colonia a la Primera República*, Tesis de maestría, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2010.
- Vázquez Olivera, Mario, “Un remedo de antiguos atenienses. Los ayuntamientos de Chiapas en la proclamación de la Independencia y la unión a México”, en Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y Primera República Federal*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010.
- Vilalta, María José, “La construcción histórica del concepto de ciudadanía: un impactante viaje entre Europa y América (siglos XVI-XVIII)”, en Víctor Bretón et. al., *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009, pp. 33-76.
- Viqueira, Juan Pedro, *Encrucijadas chiapanecas: economía, religión e identidades*, México, COLMEX, Tusquets Editores México, 2002.

Ayuntamientos y disputas por la tierra en los departamentos de Chilón y Comitán, Chiapas, 1839-1878

Iván Christian López Hernández

MAESTRÍA EN HISTORIA UNACH-UNICACH

Introducción

En la historiografía del México del siglo XIX son numerosos los trabajos que han dado cuenta de las estrategias de resistencia, ofensiva abierta o legalistas que realizaron los pueblos indígenas para proteger y retener sus tierras frente al proyecto anticorporativista de los gobiernos liberales. Sin embargo son pocos los estudios que se enfocan en el análisis del papel que tuvieron los ayuntamientos decimonónicos en las disputas por tierras que libraron dichos pueblos en su calidad de apoderados legales de la propiedad comunal, aún después de 1857 cuando la ayuntamientos ya no podían fungir como apoderados o representantes de los ejidos, ya que en la práctica continuaron haciéndolo.¹⁹⁹ Para el caso particular de Chiapas el tema apenas ha sido abordado. En el artículo “Los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia”, Dolores Palomo²⁰⁰ analiza algunos aspectos de los ayuntamientos y su participación en conflictos por tierras en varios pueblos mayoritariamente indígenas de la entidad, sin embargo no profundiza en la situación que enfrentaron municipios donde los cuerpos concejiles fueron mixtos, es decir, integrados por indígenas y ladinos, y también en aquellos casos donde las estrategias de los funcionarios de los ayuntamientos en la defensa de las tierras fracasaron.

Este trabajo intenta abonar elementos para entender la importancia que tuvieron los ayuntamientos en la defensa de las tierras de ejido en regiones habitadas por población indígena. De manera particular revisaremos los casos de algunos pueblos de los departamentos de Comitán y Chilón (Comitán, Zapaluta, Chilón, Ocosingo, Oxchuc y Yajalón). La pregunta que dirige este escrito es ¿cuál fue papel que jugaron los

¹⁹⁹ Justus Fenner, “Pérdida o permanencia: el acaparamiento de las tierras colectivas en Chiapas durante el porfiriato. Un acercamiento a la problemática desde los expedientes del juzgado de distrito (1876-1910)”, en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, No. 3. 2007, Universidad Autónoma de México, pp. 1-40.

²⁰⁰ Dolores Palomo Infante, “Los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia”, *Anuario de Estudios Americanos*, 66, I, enero-junio, Sevilla, España, 2009, pp. 2-46.

ayuntamientos en el proceso de dotación y preservación de las tierras de ejido y cuáles fueron los resultados de su participación en ese proceso? Al responder esta pregunta hemos tenido en cuenta los siguientes aspectos: la composición étnica de los ayuntamientos, la forma en como encararon las corporaciones municipales la latente pérdida de tierras al ser denunciadas como nacionales, y el posible diálogo entre las corporaciones municipales y los otros niveles de gobierno y sus instituciones.

En cuanto al periodo de estudio debemos decir que responde a dos razones: 1) a que en 1826 se expidió la primera ley agraria que regulaba los denuncios de tierra baldía y la dotación de tierras ejidales; 2) a que en los archivos consultados después de 1878 no hay más documentos sobre el tema. Quizá por esto último valga decir también que este trabajo es tan sólo un primer acercamiento sobre la actuación de los ayuntamientos en los procesos de dotación de ejidos con base en el análisis de algunos casos específicos.

La propiedad de los pueblos

En la Nueva España, la Corona trató de regular y proteger la propiedad de la tierra que pertenecía a las repúblicas de indios. Mediante una serie de disposiciones procuró frenar el despojo y estableció la porción de tierra que le correspondía a cada república de indios.²⁰¹ La superficie designada para el asiento de los pueblos y para sus actividades agrícolas fue de 500 varas castellanas (418 metros) a los cuatro vientos, medidas desde el centro del poblado. Esta extensión de tierra, que posteriormente se reconoció como fundo legal, fue aumentada en 1567 a 600 varas (100 hectáreas). De acuerdo con la legislación de 1573, la Corona también dotó a los pueblos de una legua de tierra ejidal para uso exclusivo de la ganadería.²⁰² Estas medidas no fueron del todo respetadas, algunos pueblos controlaron una mayor extensión de tierra y le dieron un uso variado. Al respecto, Gisela Von Wobeser ha dicho que los pueblos indios contaban con cuatro tipos de tierras según el uso a que eran destinadas: la tierra para las casas y huertos, otra para ejidos o áreas agrícolas y ganaderas de uso común, una tercera para baldíos (montes, bosques, zacatales, frutas y plantas silvestres); una última, la más importante, se dividía en parcelas individuales para cada una de las cabezas de familia

²⁰¹ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina. Apuntes para una historia de las fincas comitecas (siglos XVIII y XIX)*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992, pp. 47-59.

²⁰² Parece que el concepto de ejido utilizado en la legislación agraria del siglo XIX es diferente al utilizado durante los primeras décadas de la Colonia. En la ley agraria de 1827 las tierras de común repartimiento y las de pastos y bosques integran la propiedad ejidal de los pueblos.

del pueblo.²⁰³ Por su parte Luis Alberto Arrijoa reconoce tres tipos de tierras para los pueblos serranos de Oaxaca: las de común repartimiento, asignadas a cada tributario para su usufructo familiar; las de pastos y montes, destinadas para el uso colectivo y el ganado comunal; y la de los propios, tierras que eran destinadas para las necesidades de las repúblicas y del pueblo en general.²⁰⁴

Debido a la falta de estudios puntuales sobre el tema, desconocemos los tipos de tierras que los pueblos de la provincia de Chiapa tenían en su poder durante la Colonia. El único señalamiento es el que ha hecho Juan Pedro Viqueira. La idea de este autor es que en Chiapas las repúblicas de indios ejercían un dominio más o menos exclusivo sobre determinado territorio, aunque al mismo tiempo reconoce que la reconstrucción de esos territorios es una tarea imposible de realizar a causa de la falta de fuentes y porque las distintas formas de aprovechamiento del territorio implicaban formas de posesión y de control sumamente diversificados.²⁰⁵ También indica que los bosques y los pastizales pudieron ser utilizados por dos o más pueblos, y que las tierras para el cultivo eran de uso exclusivo para cada uno de los pueblos.

Sobre el tipo de tierras en poder de los pueblos de Chiapas tenemos indicios de la existencia de al menos tres tipos de propiedades. Por ejemplo, los indios de Comitán tenían tierras comunales o de propios. De ello da constancia el hecho de que en 1795 el cabildo y demás autoridades comitecas solicitaron al gobernador intendente permiso para cobrar una contribución a los ladinos y mestizos que hacían pastar su ganado en las tierras comunales.²⁰⁶ Así mismo, la primera ley agraria del estado de Chiapas expedida en 1826 reconocía la existencia de tres tipos de tierras poseídas por los pueblos indios: las de ejido, las de propios y las comunales.²⁰⁷

Una de las características de la propiedad agraria de los pueblos era que el total de tierras que tenían en su poder no siempre integraron un territorio o una superficie continua, ya que algunos pueblos tenían propiedades más allá de sus tierras circundantes, lo que les permitía diversificar sus cultivos. Por ejemplo, los indios de Ocosingo poseían cacaotales bastante retirados, cerca del río Tulijá; los natura-

²⁰³ Gisela Von Wobeser, *La formación de la hacienda en la época colonial. El uso de la tierra y el agua*, México, UNAM, 1986, p.16.

²⁰⁴ Luis Alberto Arrijoa, *Pueblos de indios y tierras comunales. Villa Alta, Oaxaca: 1742-1856*, México, COLMICH, 2011.

²⁰⁵ Juan Pedro Viqueira, *Cronotopología de una región rebelde*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, presentada el 28 de abril de 1997 en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia, pp. 134-135.

²⁰⁶ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina...*, p.128.

²⁰⁷ Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal (en adelante AHDSC), Fondo Diocesano (en adelante FD), Carpeta 3096, Expediente 1.

les de Bachajón tenían tierras a doce leguas de distancia donde sembraban el mismo producto;²⁰⁸ los indios de Comitán poseían tierras lejanas que no colindaban con sus tierras circundantes;²⁰⁹ y Oxchuc contaba con tierras de buena calidad a una distancia de 10, 8 y 6 leguas.²¹⁰

Para mediados del siglo XVIII, la influencia del pensamiento fisiocrático modificó la postura de la Corona con respecto a la propiedad de los pueblos. En este sentido las tierras pertenecientes a corporaciones civiles como las que estaban bajo resguardo de las repúblicas de indios quedaron susceptibles de ser arrendadas y luego reducidas a propiedad particular, una vez que el Estado español dictara medidas para disminuir ese tipo de propiedades. Durante el periodo independiente, los gobiernos chiapanecos, en sintonía con aquellas ideas, dictaron una serie de leyes y decretos orientados a regular las denuncias de tierras nacionales y baldías, y a reducir la propiedad comunal. La ley del 1° de septiembre de 1826 establecía: “Todos los terrenos baldíos o nacionales y de propios, excepto los ejidos necesarios de los pueblos, se reducirán a propiedad particular.”²¹¹ Lo que buscaban los gobiernos chiapanecos con las leyes y decretos agrarios expedidos de 1826 a 1878 era crear un mercado de tierras, dinamizar el campo chiapaneco a partir de la creación de pequeños propietarios, evitar en la medida de lo posible los conflictos entre los pueblos y los denunciantes de tierras, y dotar a los pueblos de la única propiedad colectiva legalmente reconocida. Desde 1827 hasta 1878 los gobiernos chiapanecos convinieron en que la única propiedad corporativa legalmente reconocida sería el ejido. De ese modo, a lo largo de aquellos años los gobiernos estatales, con excepción del periodo centralista, regularon la cantidad de tierras ejidales que le correspondía a cada pueblo y trataron de proteger la integridad de los ejidos a costa de los intereses de particulares.²¹²

La primera ley que buscó regular el tamaño de los ejidos fue la ley de 1827, al establecer que las tierras ejidales podían dividirse y medirse en dos porciones, una para la actividad agrícola y la otra para la actividad ganadera; que el tamaño de los ejidos dependería del número de sus habitantes: a los pueblos que tuvieran mil almas se les

²⁰⁸ Juan Pedro Viqueira, *Cronotopología de una región rebelde...*, p.136; AHDSC-FD, Carpeta 3935, Expediente 8.

²⁰⁹ Juan Pedro Viqueira, *Cronotopología de una región rebelde...*, p.136; AHDSC-FD, Carpeta 3935, Expediente 8.

²¹⁰ AHDSC-FD, Carpeta 3054, Expediente 2.

²¹¹ *Colección de leyes agrarias y demás disposiciones que se han emitido con relación al ramo de tierras*, Imprenta del Gobierno del Estado de Chiapas, Chiapas, 1878. p. 3.

²¹² Aunque hubo excepciones, durante la República Centralista el estado estuvo interesado en introducir las tierras ejidales al mercado y desprotegió dicha propiedad. Véase los decretos expedidos el 2 de agosto de 1832 y la del 19 de enero de 1844.

designaría media legua en cuadro; a los que pasaban de mil y se aproximaran a tres mil, una legua; a los que llegaran a seis, una y media o hasta dos leguas.

Posteriormente, en 1847, luego de una fuerte crítica a las leyes agrarias expedidas durante el periodo centralista, los gobiernos liberales aumentaron la extensión de los ejidos.²¹³ Ordenaron que a los pueblos que pasaran de 6,000 almas se les diera dos leguas en cuadro; a los de 4,000 almas tres leguas; a los de 3,000, dos leguas y a los de 1,000 o menos, una legua cuadrada.²¹⁴ Dos años más tarde, en una circular que el gobernador del estado envió a los jefes políticos, se anunció que para el invierno de ese año todos los pueblos deberían de poseer las dos porciones de ejido que les concedía el decreto de 1827 y el de 1847, y que además aquellos pueblos que no tuvieran tierras nacionales en donde medir sus ejidos, el gobierno gestionaría la compra de tierras privadas para dar cumplimiento a aquella orden.²¹⁵ Más adelante veremos cómo algunos ayuntamientos y gobiernos tradicionales hicieron uso aquella disposición.

Durante el porfiriato, en 1878, pretendió invalidarse la existencia legal de los ejidos al emitirse una ley que ordenaba dividirlos en lotes y adjudicarlos a sus antiguos propietarios. Aunque al parecer la ley fue ineficaz, pues en 1892 el gobernador Emilio Rabasa ordenó de nueva cuenta dividir las tierras ejidales en parcelas privadas y ponerlas a la venta.²¹⁶

Autores como Sarah Washbrook y Tomas Benjamín han explicado que la intención de Rabasa al dictar aquel decreto fue despojar a los indios de sus tierras y obligarlos a trabajar en las fincas agroexportadoras, particularmente en las de Soconusco. Por lo que la ley de ejidos de Rabasa fue el golpe final asestado a la propiedad de los pueblos de indios. Otros autores han tratado de matizar los efectos de dicha ley y se han fijado más en el reglamento de la misma, que establecía que en la compra de los lotes se favorecería a sus antiguos usufructuarios y que a los campesinos pobres se les daría gratuitamente un pedazo de tierra. Rocío Ortiz ha demostrado que en el pueblo de Chiapa tan solo el 1% del total del ejido fue vendido entre propietarios particulares y el resto del ejido fue adquirido a título de propiedad privada por los antiguos usufructuarios.²¹⁷

²¹³ Memoria de 1847, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.

²¹⁴ *Colección de leyes agrarias...*, p.13.

²¹⁵ *Colección de leyes agrarias...*, p.16.

²¹⁶ Thomas Louis Benjamin, *El camino a Leviatán. Chiapas y el Estado mexicano, 1891-1947*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, p. 72.

²¹⁷ Rocío Ortiz Herrera, "Campesinos comuneros y finqueros de Chiapa de Corzo ante la revolución mexicana, 1824-1914", en Justus Fenner y Miguel Lisbona (coords.), *La Revolución mexicana en Chiapas un siglo des-*

De lo dicho en el párrafo precedente deriva la idea de que al ser el ejido la única propiedad colectiva legalmente reconocida durante más de cinco décadas, y los ayuntamientos los apoderados legales de dicha propiedad, la actuación de éstos últimos fue importante para que los pueblos la conservaran o la ampliaran. Y ello a pesar de que a partir de 1857 los ayuntamientos ya no podían fungir como apoderados o representantes de los ejidos, porque en la práctica los cuerpos concejiles siguieron siendo los representantes del pueblo en los conflictos de límites ante las instancias de apelación (juzgados locales, juzgado de distrito y gobernadores estatales) e intervinieron (a favor o en contra) en algunos conflictos que los vecinos tuvieron con hacendados y finqueros por la propiedad de la tierra.²¹⁸

Finalmente cabe aclarar que la actuación de los ayuntamientos no fue la misma en todos los pueblos. En algunos, los ediles actuaron enérgicamente a favor del bien común, y en otros se aprovecharon de su posición para sacar beneficios personales. En atención a este comentario, en el siguiente apartado describiremos el proceso de instalación y la composición étnica de los ayuntamientos constitucionales en Chiapas y específicamente en nuestra región de estudio, con la finalidad de ir proporcionando más elementos para entender la actitud de los ayuntamientos en los conflictos por la tierra.

De cabildos a ayuntamientos. La jurisdicción y la composición étnica de los cuerpos municipales

Durante el periodo colonial la población nativa fue congregada en pueblos o repúblicas de indios, mientras que los colonizadores fundaron las repúblicas de españoles. El gobierno hispánico, al decretar que tanto indios como no indios tendrían lugares de residencia exclusivos a su calidad, pretendió evitar que la llamada “gente de razón” abusara de la población nativa.²¹⁹ De esa manera se creó un régimen jurídico en el que indios y españoles tenían derechos y obligaciones diferentes y un gobierno propio (república de indios y de españoles). Para la administración y el gobierno se desarrolló un sistema basado en la existencia de pueblos cabeceras y pueblos sujetos. Los

pués, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, PROIMMSE, Gobierno del Estado de Chiapas, 2010, pp. 98-99.

²¹⁸ Justus Fenner, “Pérdida o permanencia: el acaparamiento de las tierras colectivas en Chiapas durante el porfiriato...”, pp. 1-40.

²¹⁹ No obstante la prohibición, españoles y mestizos, contraviniendo la ley española, se avecindaron en los pueblos de indios. Los pueblos de la provincia de Chiapas no fueron la excepción pues desde mediados del siglo XVI grupos de pobladores no indios residían en los pueblos de indios.

pueblos cabecera funcionaron como asiento del cabildo indio y como administradores de los fondos de comunidad, además de que podían demandar la colaboración de sus pueblos sujetos para la realización de trabajos públicos (reparación de la iglesias, compostura de caminos y veredas, etcétera).

Por otra parte y aunque los pueblos bajo dominio tenían un representante en el cabildo, aquel sistema de gobierno puso en desventaja a los pueblos sujetos y propició que éstos buscaran liberarse de sus cabeceras. De tal forma que al iniciar el siglo XIX, durante el establecimiento de la Constitución de Cádiz, algunos de esos pueblos lograron tener sus propios ayuntamientos, y en consecuencia una mayor autonomía.²²⁰ Diana Birrichaga Gardida y José Antonio Serrano han explicado, para los pueblos indios de Texcoco y para los pueblos de Guanajuato, respectivamente, que durante la vigencia de la Constitución de Cádiz los pueblos indios que cumplieron con los requisitos (contar con 1000 habitantes) para instalar y elegir sus propios ayuntamientos, experimentaron un periodo de autonomía política tanto de sus antiguas cabeceras, (si eran pueblo sujetos) como de las cabeceras de las subdelegaciones.²²¹ Pero que una vez derogada la Carta gaditana, las elites mestizas que gobernaron los nacientes estados consideraron que la proliferación de ayuntamientos era un obstáculo para el buen gobierno de los pueblos, por lo que una vez terminado el periodo colonial e instaurada la Primera República Federal trataron no sólo de frenar la creación de nuevos ayuntamientos, sino también de reducir el número de los ya existentes. En la constitución de Guanajuato y la del Estado México el requisito poblacional para poder instalar ayuntamientos (que aumentó de 1, 000 a 3, 000 habitantes) imposibilitó la conservación de los cuerpos concejiles en varios de los pueblos que habían establecido su ayuntamiento durante el periodo constitucional gaditano.

El mismo efecto tuvo el reglamento de Guanajuato que indicaba que solamente los pueblos con vecinos aptos para el desempeño de los cargos de gobierno podían contar con ayuntamiento. Ante la nueva reglamentación y previendo sus resultados, se autorizó a los pueblos que no cumplieron con el número de habitantes, o no con-

²²⁰ Sobre este fenómeno véase: Juan Carlos Cortés Máximo, *De república de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012, pp. 69-223.

²²¹ Diana Birrichaga Gardida, *Administración de tierras y bienes comunales. Política, organización territorial y comunidad de los pueblos de Texcoco 1812-1857*, Tesis de doctorado en Historia, COLMEX, 2003; José Antonio Serrano, "Ciudadanos naturales. Pueblos de indios y ayuntamientos en Guanajuato, 1820-1827", en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana, 2017, pp. 411-440.

taron con población ilustrada, a que se unieran con otros pueblos para completar los requisitos y conformar una municipalidad.²²² Sobre este último punto, Antonio Escobar ha explicado que durante la primera mitad del siglo XIX, en la Huastecas hidalguense y veracruzana, la población no india se adueñó de los gobiernos locales, y dejó para la población india los cargos de autoridad más bajos. Así mismo, Daniela Marino ha señalado que la igualdad jurídica entre indios y mestizos que se estableció en la constitución de 1812 y que se retomó en las constituciones mexicanas del siglo XIX marcó la pauta para que se iniciara un proceso que la autora califica como una expropiación de los pueblos indios, cuya primera fase se consolidó durante la primera mitad del siglo XIX y consistió en que los indios perdieran el gobierno de sus pueblos y que dada la igual jurídica y política entre indios y no indios, una élite mestiza monopolizara los ayuntamientos, el ejercicio interno de la justicia, el gobierno económico, así como las relaciones políticas con las instancias superiores de gobierno.²²³ Es decir que el principal órgano de intermediación entre los pueblos y las diferentes instancias de apelación y los niveles de gobierno (estatal y federal) quedó en manos de una elite mestiza. En ese sentido, quienes fungieron como los representantes legales de los ejidos y de las tierras del común fueron las elites mestizas, que al controlar el gobierno municipal pudieron usufructuar, adueñarse o repartir entre sus partidarios las tierras que estaban bajo su resguardo.

Lo ocurrido en Chiapas guarda ciertas similitudes y diferencias con lo sucedido en otros estados. En primer lugar, no se instauró el sistema de cabeceras y sujetos, y todos los pueblos de indios contaron con cabildo propio. Así, durante el periodo colonial, con excepción del señorío de Zinacantán, ningún pueblo estuvo bajo la administración y gobierno de otro. Por lo tanto no se llevó a cabo la segregación de pueblos sujetos y tampoco hubo una proliferación de ayuntamientos constitucionales durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, provocada por los anhelos libertarios de los pueblos sujetos de otras zonas. Podemos decir que en Chiapas la reforma municipal gaditana no tuvo el mismo efecto experimentado en otros estados debido a que para los pueblos la reglamentación sobre la creación de ayuntamientos no representó una novedad, puesto que como se ha explicado antes, ya tenían autoridades propias. Además las elites provinciales vislumbraron que las reformas gaditanas representa-

²²² Diana Birrichaga Gardida, *Administración de tierras y bienes comunales...*, p.108.

²²³ Daniela Marino, "Indios, pueblos y la construcción de la Nación. La modernización del espacio rural en el centro de México, 1812-1900", en Erika Pani, *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p.169.

ban un ataque a sus privilegios y por ello tardaron en aplicarlas.²²⁴ Prueba de ello es que durante el primer periodo constitucional, tan sólo se eligió medio centenar de ayuntamientos. El de la capital provincial, Ciudad Real, comenzó a funcionar un año después del instalado en la ciudad de Guatemala. De los pueblos de nuestro interés tan sólo sabemos que Comitán y Ocosingo contaron con ayuntamiento y que en 1821 el ayuntamiento comiteco declaró su independencia de España y se adhirió el Plan de Iguala proclamado por Agustín de Iturbide. Aunque una vez concluido el imperio de éste, el naciente estado sureño asumió de nueva cuenta una postura independiente. En 1824, después de un fuerte debate entre los partidarios de la unión a México y los partidarios de la unión a Guatemala, de un plebiscito fraudulento y de la presión del gobierno mexicano, Chiapas se unió de forma definitiva a México. El 9 de febrero de 1826 se publicó la primera constitución del estado de Chiapas, la cual en su Artículo 75 establecía: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos elegidos popularmente en todos los que tengan mil almas a lo menos; o aunque sea menor su población, si así lo exigen sus circunstancias.”²²⁵

El congreso constituyente chiapaneco no sólo retomó el criterio gaditano de las 1, 000 almas como requisito para la instalación de ayuntamientos, sino que fue más flexible al acordar que aún en los pueblos con menos de 1, 000 habitantes se podía establecer cuerpos concejiles, siempre y cuando sus circunstancias lo ameritaran. La respuesta de los pueblos a tal disposición fue mesurada, pero a la larga la mayor parte –sino es que todos los antiguos pueblos de indios, aun aquellos con menos de 1, 000 habitantes– contaron con ayuntamiento propio. En febrero de 1828 se reportó que el 44.4% del total de los pueblos del estado ya tenían ayuntamiento. De los cuarenta ayuntamiento instalados en ese año, 24 estaban integrados por ediles indios, es decir el 62.5%.²²⁶ Aquella situación fue duramente criticada por autoridades civiles y religiosas. La principal queja en contra de los gobiernos indios fue su falta de “ilustración” y su desconocimiento de las funciones de justicia. En uno de los cuadros anexos de la memoria de gobierno de 1827, se anota: “los pueblos [...] compuestos de puros indígenas solo en la forma son constitucionales, pues se hallan incapaces de llenar las funciones de su cargo”.²²⁷ En 1830, el cura del pueblo de Chamula informaba, “todos

²²⁴ Mario Vázquez Olivera, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y la Primer República Federal*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010, pp. 22 y 23.

²²⁵ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas*, Tomo III, México, Congreso del Estado de Chiapas, 1994, pp. 317-325.

²²⁶ Memoria de 1828, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas...*

²²⁷ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas...*

estos pueblos son gobernados por ayuntamientos de puros indígenas, entre quienes se encuentra un escribiente con el nombre de secretario [...] no hay otro elemento que los haga capaces del cumplimiento de las leyes, y deberes que esta impone”.²²⁸ Por su parte el cura de Bachajón y Chilón explicaba que los integrantes del ayuntamiento no entendían la constitución; que en sus elecciones no se apegaban a ella, y que “las atribuciones de los ayuntamientos del todo lo ignoran [en particular las de justicia] con este motivo se han cometido varios desordenes de mucha gravedad que se quedan sin saber quién los ha cometido”. Pero pese a aquellas críticas, los requisitos para la instalación de ayuntamientos no cambiaron y los antiguos pueblos de indios siguieron manteniendo sus propias autoridades, que en la mayoría las veces eran indias. Podemos decir que las leyes chiapanecas marcaron la pauta para que en Chiapas no se llevara a cabo el proceso que se experimentó en otros estados, esto es, que ante la imposibilidad legal para que una población pudiera contar con ayuntamiento, dos o más pueblos podían unirse para formar una municipalidad y nombrar autoridades. Por lo tanto todos los antiguos pueblos de indios de Chiapas, salvo algunas excepciones, contaron con ayuntamiento municipal propio.

Para el año de 1827, cuatro de los seis pueblos considerados en esta investigación (Comitán, Ocosingo, Oxchuc y Zapaluta) contaban con ayuntamiento. Y aunque Chilón y de Yajalón no tenían uno en ese mismo año, en algún momento de la primera mitad del siglo XIX lograron instalar sus propios ayuntamientos.²²⁹

El hecho de que cada pueblo contara con autoridades constitucionales, aun aquellos con menos de 1, 000 habitantes, permitió que la población, las autoridades tradicionales y los miembros del ayuntamiento tuvieran una relación más estrecha que la experimentada en otros estados –en donde algunos pueblos quedaron representados por un ayuntamiento espacial y culturalmente lejano– y marcó el tipo de actuación de los ediles chiapanecos en los conflictos por la tierra.

Un elemento más que hay que considerar para comprender y matizar la actuación de los ayuntamientos es su composición étnica. Si bien un buen número de pueblos tenían un gobierno compuesto por indios hasta por lo menos la década de 1880, otros por lo contrario contaron con ayuntamientos mestizos o mixtos desde las primeras décadas del siglo XIX. El de Oxchuc, por ejemplo, estuvo conformado por indios hasta 1877, por lo menos. En ese año su ayuntamiento y sus autoridades tradicionales soli-

²²⁸ *Informes de los párrocos del estado al gobierno del mismo, sobre la situación de los pueblos*, San Cristóbal, Imprenta a Cargo de Secundino Orantes, 1830, p.1.

²²⁹ Memoria de 1827, en Justus Fenner (coord.) *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas...*; AHDSC-FD, Carpeta 3203, Expediente 15.

citaron al gobernador del estado la remediación de las tierras que años a tras habían comprado al político y hacendado Ramón Larráinzar.²³⁰

La composición étnica de los ayuntamientos de Chilón, Yajalón y Zapaluta es más difícil de precisar, ya que a diferencia de Oxchuc la población de aquellos pueblos estaba compuesta por indios y ladinos. Sin embargo contamos con algunos datos que nos permiten suponer que dichos pueblos contaban con ayuntamientos indios. En la memoria de gobierno de 1827 se informó que Zapaluta contaba con un ayuntamiento compuesto por puros indios. En 1866 los dueños de la hacienda Achaleltic explicaban que los indios principales de aquel pueblo controlaban el ayuntamiento y que animaban a los indios a apropiarse de las tierras de la finca. Es probable entonces que hasta en la década de los 1860 el ayuntamiento de aquel pueblo haya sido controlado por indios, y que aunque en 1861 el síndico procurador fuera un ladino de nombre Gregorio Guillén, las autoridades indias –tanto las que integraban el ayuntamiento como las autoridades tradicionales (principales o gobernadores indios) – tenían mayor peso en las decisiones que se tomaban.

En ese mismo sentido, 1850 el ayuntamiento de Yajalón estaba conformado por alcaldes y síndicos indios. En ese año sus autoridades municipales, por solicitud del vecindarios mestizo, pidieron al obispo que se nombrara a un colector de diezmos para aquel pueblo.²³¹ Treinta años más tarde los ediles eran indios y el cura José Fernando Macal daba cuenta de ello: “Me dijo el alcalde Pedro Tovilla Franco, indio: que yo fuera a Yajalón (estaba yo en Chilón) que yo no tuviera miedo que él me escondería. Más tarde, pero en el mismo día 16 de mayo último: que yo me fuera a Yajalón, que el pueblo estaba triste porque no habían misas, que pronto me iba hacer mi convento, que nada me faltaba, que yo no era cuenta de ladino.”²³² Parece ser entonces que el ayuntamiento de Yajalón seguía siendo controlado por indios, aunque de 1850 a 1883 el ladino José Hilario García Mazariegos fungirá como su escribano.²³³

A diferencia de los anteriores ayuntamientos, el de Comitán quedó bajo control de comerciantes y finqueros no indios de manera temprana. En 1821, un grupo de ladinos eligió como integrantes del ayuntamiento a miembros de su propio círculo, sin tomar en cuenta a las autoridades indias.²³⁴ En esa ocasión, como respuesta al ataque ladino, los indios comitecos eligieron a su propio ayuntamiento e informaron al subdelegado,

²³⁰ Archivo Histórico del Poder Judicial de Chiapas (en adelante AHPJCH), Expediente sin número, Año 1877.

²³¹ AHDSC-FD, Carpeta 3218, Expediente 5.

²³² AHDSC-FD, Carpeta 3189, Expediente 1.

²³³ Los secretarios no eran miembros del ayuntamiento sino empleados del cuerpo municipal.

²³⁴ AHDSC-FD, Carpeta 3054, Expediente 2.

Isidro Marín, que los ladinos intentaban invalidar su elección. Como el subdelegado favoreció a los indios, el ayuntamiento ladino elevó una queja al jefe político de la provincia de Chiapas. El intendente chiapaneco aconsejó a los ladinos no interrumpir la elección de los indios y esperar la resolución de sus superiores. La solicitud del ayuntamiento ladino tuvo pronta respuesta: el 21 de febrero la audiencia ordenó al intendente de Ciudad Real que disolviera el cabildo indio y dejara funcionando al ayuntamiento constitucional.²³⁵ Meses después el gobierno chapín lamentaría tal decisión: en agosto de 1821 el ayuntamiento comiteco se pronunció a favor del Plan de Iguala y se declaró independiente de Guatemala y de España; con esa resolución confirmó su liderazgo y la intención de abrirse paso en la contienda política provincial.

El ayuntamiento de Ocosingo, a diferencia de los anteriores, estaba integrado por indios y por ladinos,²³⁶ y lo siguió estando durante el periodo centralista, y para finales de la década de 1840 aparentemente contó con dos ayuntamientos, uno integrado por indios y el otro por ladinos. La existencia de dos ayuntamientos se puede interpretar como una ruptura entre las élites indias y las ladinas que controlaban el ayuntamiento. Aunque después de 1849 se advierte en la documentación que el ayuntamiento constitucional de Ocosingo estaba controlado por ediles ladinos.

Cabe señalar que la diferenciación étnica de los cuerpos concejiles dependió de factores económicos y políticos. Por ejemplo la supremacía económica de Ocosingo y Comitán sobre los pueblos de sus alrededores fue factor determinante para que se convirtieran en las cabeceras de las futuras subdelegaciones. La creación de aquellos cuerpos administrativos convirtió a estos dos pueblos en centros regionales de la actividad política y económica y animaron a los vecinos no indios a controlar sus ayuntamientos.

Para concluir este apartado diremos que, entre indios y nos indios, la creación de subdelegaciones y la instalación de los ayuntamientos constitucionales provocaron

²³⁵ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina...*, pp. 135-136.

²³⁶ Para mostrarlo podemos ver de manera breve el siguiente caso. En 1821 el mayordomo indígena, Jacinto García, se presentó ante el regidor del ayuntamiento de Ocosingo, Juan Domínguez, para quejase del cura de Ocosingo y dijo: "Que hallándose por obligación de costumbre sirviendo su semana de mayordomo de este padre cura [...] (éste) le pidió un caldo [...] y se lo trajo, que pasando un rato lo llamo dicho padre, y le dijo que el caldo estaba frio, que era por falta de leña, le quitó el pañuelo de la cabeza diciéndole que cuatro reales le había de dar de multa por dicha falta [...] que esto lo hizo con tanta cólera dándole de patadas gasnatonas y lo mandó violentamente a la cárcel." El regidor Domínguez tuvo que dar al alcalde y llamó a los miembros indios del ayuntamiento para que sirvieran de intérpretes y testigos de lo declarado. Los miembros del ayuntamiento enviaron un reporte al provisor de la diócesis sobre los abusos cometidos por el cura de Ocosingo y aprovecharon para informar que dicho párroco se negaba a darles la bendición en los actos festivos.

un reacomodo político regional. En algunos pueblos como Comitán y Ocosingo, los vecinos no indios aprovecharon la coyuntura que abrió la Constitución gaditana para monopolizar el control de los ayuntamientos, más aun si estos eran las cabeceras de las subdelegaciones. Aunque por otra parte los antiguos pueblos de indios, que no fueron designadas como cabeceras de subdelegación o departamento, contaron con ayuntamientos controlados por indios que sirvieron como órganos de intermediación entre la población y las instancias de apelación y los diferentes niveles de gobierno en los conflictos por la propiedad de la tierra.

Puesto que ya hemos visto las características de los ayuntamientos chiapanecos y su proceso de instalación, en el siguiente apartado veremos si la composición étnica de los ayuntamientos provocó cambios y tendencias en la actuación de los ayuntamientos frente a los conflictos por tierra y si hubo un diálogo entre el ayuntamiento y las diferentes instancias de apelación.

Comitán y Ocosingo. Ayuntamientos ladinos en las disputas por tierra

El caso de Comitán

Una de las disputas de tierras en donde intervino el ayuntamiento fue la que ocurrió en 1847, en Comitán.²³⁷ En congruencia con el decreto del 28 de enero de 1847 que amplió la extensión de las tierras ejidales, el ayuntamiento comiteco inició la investigación sobre las tierras cercanas al pueblo que podían ser utilizadas para la ampliación y encontró que todas las tierras útiles habían sido reducidas a propiedad particular, pero también se enteró de que en las inmediaciones de la ciudad se localizaba un sitio de tierras medidas a favor de José Rafael Guillén, quien no había pagado sus contribuciones y por tanto esas tierras podían utilizarse para la dotación.²³⁸

Además de esa investigación, el ayuntamiento nombró a una comisión para investigar si existían tierras nacionales cercanas a Comitán. Al poco tiempo, la comisión recomendó que se dotara al pueblo con las tierras llamadas Canijóm y La Disciplina, por lo que el 22 del mismo mes, el ayuntamiento comiteco realizó la ampliación del ejido con las tierras de Canijóm y también con las denunciadas por José Rafael Guillén. Guillén protestó e informó que ya tenía cubierto el pago de las pretendidas tierras, por lo que el gobernador del estado pidió al ayuntamiento que eligiera otras, con el argumento de que según la ley de enero de 1849 se podía afectar la propiedad de los particulares siem-

²³⁷ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina...* pp. 137-142; AHDSC-FD, Carpeta 2612, Expediente 1.

²³⁸ Mario Humberto Ruz, *Savia india, floración ladina...* pp. 137-142; AHDSC-FD, Carpeta 2612, Expediente 1.

pre y cuando no hubiera tierras con qué ampliar las del ejido, y este no era el caso de Comitán. En respuesta, el ayuntamiento señaló que las únicas tierras útiles para la clase “menesterosa” eran las tierras que ya había solicitado y aclaró que si el gobierno no se las concedía era mejor que no les diera nada. Desafortunadamente no conocemos cuál fue la resolución del gobierno sobre aquella petición, aunque cabe la posibilidad de que haya sido favorable a la petición del ayuntamiento, pues el interés del gobierno chiapaneco por mejorar la situación económica y social de los pueblos era tal que en 1849 dictó un nuevo decreto que favorecía la dotación de tierra a los pueblos.

Ocosingo

Durante la primera mitad del siglo XIX la defensa de la tierra de los pueblos por parte del ayuntamiento de Ocosingo no fue tan animada, como sí lo sería durante la segunda mitad. Respecto de la primera mitad tenemos varios casos que sirven de ejemplo, aquí presentamos uno de los más representativos y que también constituye una de las excepciones a lo dicho acerca de las aparentes buenas relaciones entre indios y ladinos.

En el informe del cura Mariano Ramírez de Páramo, se deduce que cuando se midió y dotó al pueblo de sus tierras ejidales, en 1839, el ayuntamiento de Ocosingo tuvo poca participación. Incluso se puede decir que el alcalde de la corporación municipal actuó en contra del interés público. En ese año, los indios del común, al enterarse de que sus tierras ejidales serían medidas, se presentaron ante el juez de paz para pedirle que su ejido fuera medido en dos porciones, la primera en los márgenes del Río Grande que circundaba el pueblo, por ser estas tierras provechosas para la siembra de granos de primera necesidad; y la segunda en el paraje Jogcobilá, por ser tierras nacionales en donde podía pastar el ganado.²³⁹ Para mala fortuna de los de Ocosingo, Anselmo Maldonado pretendía hacerse propietario del paraje Jogcobilá, por lo que trató de impedir que dichas tierras fueran medidas a favor del ejido. Cuando el gobierno del estado envió al agrimensor, José Mariano González, para que midiera el ejido de Ocosingo, Anselmo Maldonado lo hospedó en su casa, y probablemente ahí trató de ganarse su confianza y aprovechó para pedirle que las tierras ejidales no fueran medidas en las tierras del paraje Jogcobilá. Además, Maldonado le pidió a su compadre y alcalde (indígena) del ayuntamiento, Antonio Cruz, que influyera en los indios para que desistieran de su interés por aquel paraje. Según el cura Páramo, Antonio Cruz fue el único indio que actuó a favor de Anselmo. Pero puesto que el agrimensor no respetó la petición de los indios, el juez de paz instruyó una averiguación sumaria contra Antonio de la Cruz, y en la que resul-

²³⁹ AHDSC-FD, Carpeta 2971, Expediente 2.

taron culpables Anselmo Maldonado, sus yernos Mariano Trujillo y dos personas más. Las indagaciones del juez de paz y la queja presentada al gobernador del estado de nada sirvieron, el agrimensor González midió las tierras del ejido en la zona menos fértil, y los ladinos de Ocosingo redujeron a propiedad privada las tierras más productivas y cercanas al pueblo.²⁴⁰ Un dato adicional sobre lo acontecido en Ocosingo en la década de 1830 y 1840 es que en 1852, en los alrededores de Ocosingo había 42 ranchos y una hacienda, en contraste con las 12 haciendas dominicas (aparte de las propiedades del pueblo) que existían al iniciar el siglo.²⁴¹ Precisamente la hacienda más cercana al pueblo era la Jogcobilá, propiedad de Anselmo Maldonado. Según los datos presentados, el ayuntamiento de Ocosingo de 1839 no procuró que a sus representados se les dotara del total de sus tierras ejidales y que esta fuera la más conveniente para las actividades agrícolas y ganaderas. Esto se debió a que la constitución centralista le restó al ayuntamiento la atribución de ser el representante legal de las tierras ejidales y por ello la actuación de la autoridad municipal fue limitada.

Para la segunda mitad del siglo XIX la situación en Ocosingo fue algo distinta debido a la evolución y la dimensión de las leyes agrarias. Básicamente para esta segunda fase se nota una mayor participación del ayuntamiento en los asuntos relacionados con la propiedad y retención de la tierra del pueblo. Por ejemplo, en 1850 el ayuntamiento de ese municipio solicitó al gobierno del estado la ampliación de su ejido. El gobierno envió a un agrimensor para que midiera el ejido y una vez que corroboró la inexistencia de tierras nacionales para la realizar ampliación echó mano de las tierras de propiedad particular. Esto se hizo bajo el amparo del decreto del 21 de mayo de 1849, que establecía que para finales de ese año todos los pueblos deberían quedar en posesión de las dos porciones de ejido que le concedía los decretos de 1827 y 1847, y que en el caso de los pueblos que no tuvieran tierras nacionales donde medir sus ejidos, “por estar todos reducidos a propiedad particular”, el gobierno podría solicitar la compra de terrenos que más convinieran a los pueblos. En este caso, la propiedad afectada por la medición del ejido fue la perteneciente a Isidro Fonseca. El afectado se quejaba de que: “En el año de 1850 se dio cumplimiento a los decretos de [...] 28 de enero, por decreto de 24 de mayo de 1849 [...] por cuyo motivo fui despojado de dos porciones de terreno de mi propiedad que componen la una porción diez y seis caballerías y la otra once caballerías, ambas en estado de titularse, ofreciéndome darme la compensación la cual no ha tenido efecto.”²⁴²

²⁴⁰ AHDSC-FD, Carpeta 2971, Expediente 2.

²⁴¹ AHDSC-FD, Carpeta 3007, Expediente 5.

²⁴² Archivo Histórico del Juzgado de Distrito (en adelante AHJD), Civil, Expediente 23, año de 1860.

En 1853 el agrimensor Secundino Orantes midió de nuevo el ejido de Ocosingo y para infortunio de los vecinos del pueblo, se dictaminó que según el número de sus habitantes las tierras medidas a su favor años atrás eran más de las que por ley le correspondía. Seguramente por esa razón el gobierno no expidió a Ocosingo los títulos de propiedad. Así, cuando en 1860 Isidro Fonseca pretendió recuperar sus tierras, el ayuntamiento de Ocosingo no presentó los títulos de propiedad de su ejido sino solamente el croquis de la medición de 1850.²⁴³ En 1860 Fonseca solicitó que se le devolvieran las 27 caballerías de tierras que en 1850 pasaron a formar parte del patrimonio agrario de Ocosingo. Fonseca logró que el agente del Ministerio de Fomento, Fernando Castañón, le enviara una nota oficial al gobernador del estado para que éste atendiera su caso. Además, Fonseca nombró al diputado Policarpo Fonseca como su representante legal ante el gobernador, pero debido a que dio inicio la guerra de intervención y a que el estado entró en una crisis política, su representante nunca le informó sobre la resolución del gobernador.

Para 1866, Fonseca logró que el juez midiera a su favor las 16 caballerías que comprendía el terreno Nagchagcal, siempre y cuando éste pagara a la Tesorería y Dirección General de Rentas del Estado de Chiapas los derechos de denuncia. En octubre de 1866, el juzgado de primera instancia del departamento de Chilón ordenó que se hiciera el apeo y el deslinde del terreno Nagchagcál. El agrimensor, Nicolás Águeda, fue quien haría la medición y los testigos y tiradores de cuerda serían Manuel Figueroa y a Remigio Domínguez. El juez pidió a los propietarios de las tierras que colindaban con el terreno Nagchagcál que presenciaran el deslinde.

Antes de la medición del terreno, al inicio de 1867, el presidente municipal, Espirideón López, y el síndico procurador del ayuntamiento de Ocosingo, José Antonio Ortiz, finquero ladino, solicitaron al juez de primera instancia del departamento de Chilón que detuviera la medición del terreno Nagchagcál debido a que dicho terreno correspondía a la 1ª y a la 2ª porción del ejido de Ocosingo. La presión del presidente municipal y del síndico procurador detuvo la medición. Luego inició al litigio entre el ayuntamiento e Isidro Fonseca.

El 22 de agosto del mismo año, el juez de 1ª instancia del departamento interrogó al agrimensor que se había encargado de la dotación del ejido de Ocosingo, al síndico procurador y a Isidro Fonseca. Durante el interrogatorio, el agrimensor Nicolás Águeda respondió que en 1859 midió la segunda porción del ejido Ocosingo, que no recordaba si había verificado la medición en el campo o si sólo había delineado la medida que ya había hecho José María González, y que constaba en un expediente que debía de estar

²⁴³ AHJD, Civil, Expediente 23, Año de 1860.

en poder del gobierno del estado. Por su parte, el síndico procurador argumentó que el terreno Nagchagcál estaba siendo utilizado por los vecinos de Ocosingo y que dicho terreno no sólo le correspondía al pueblo por ser parte de su ejido, sino que también porque les fue donado por el señor Mariano López y su hijo Simón López, antiguos dueños del terreno. El 28 de septiembre de 1867, Isidro Fonseca expuso que tenía mayores derechos sobre el terreno Nagchagcál porque en 1856 compró los derechos de posesión y de servidumbre a la verdadera dueña del terreno, la señora Salomé de Pravia.

Después de un largo litigio, el juicio por oposición de derechos entre los herederos de Isidro Fonseca y el ayuntamiento se resolvió hasta el año de 1879. El interrogatorio que se hizo a algunos vecinos de Ocosingo evidenció que los terrenos por los que peleaba el ayuntamiento no eran de provecho para la mayoría de los vecinos de aquel pueblo, sino sólo para el ex-presidente municipal, Espirideón López, para el ex-síndico procurador y para otras personas más. Además, cuando Manuel Waldo Salazar fue presidente municipal de Ocosingo, y José Máximo Aguilar ocupó el cargo de síndico procurador, el ayuntamiento expuso ante el juez de distrito que no podía seguir con la denuncia de oposición por los derechos del terreno Nagchacál debido a que el ayuntamiento no contaba con los recursos necesarios para continuar con el proceso. José Máximo Aguilar pidió que se titulara dicho terreno a favor de los herederos de Isidro Fonseca siempre y cuando éstos cubrieran los gastos que había hecho el ayuntamiento durante el proceso. El 17 de enero de 1879, el reelecto presidente municipal de Ocosingo, Espirideón López, trató de oponerse a la resolución de José Máximo Aguilar, pero en sesión extraordinaria el ayuntamiento aprobó lo que había pactado el ex-síndico Máximo Aguilar. Finalmente, después de 22 años de litigio, el proceso terminó a favor de la familia de Isidro Fonseca.

La actuación de los ayuntamientos indios de Zapaluta y Chilón, Oxchuc y Yajalón

Zapaluta

Una de las intervenciones del ayuntamiento de Zapaluta en asuntos de tierras ocurrió en 1845. A principios de ese año, un particular, Andrés Culebro, denunció una porción de tierra ubicada entre el ejido de Zapaluta y la hacienda Juncaná, propiedad de Josefa González. Una vez que fue aceptada la denuncia, el prefecto del departamento del Sur nombró al agrimensor para medir las tierras y pidió al síndico del ayuntamiento de Comitán y al denunciante que nombraran a sus peritos valuadores. El 4 de marzo de 1845, en presencia de los propietarios colindantes y de los peritos valuadores, se

hizo la medición del terreno denunciado, mismo que resultó ser nacional y tener una superficie 5 caballerías, 255 cuerdas y 269 varas cuadradas. Puesto que no hubo oposición de los propietarios colindantes y que el precio del terreno ya había sido cubierto, el 29 de marzo el revisor general aprobó la medición y ordenó que el expediente de denuncia fuera remitido al gobernador, para que éste, en caso de creerlo conveniente, expidiera el título de propiedad. Por causas que desconocemos, el título de aquellas tierras nunca fue expedido, lo que permitió que dieciséis años después, el ayuntamiento de Zapaluta emprendiera un litigio en contra de los herederos de Andrés Culebro, por considerarse con mayores derechos sobre esa tierra.²⁴⁴

El 20 de mayo de 1861, el síndico procurador del ayuntamiento de Zapaluta, Gregorio Guillén, le envió al jefe político del departamento de Comitán, Carlos Rivera, una misiva en la que solicitaba la segunda porción de ejido de Zapaluta.²⁴⁵ Alegaba que ese pueblo necesitaba de toda la tierra que le correspondía por ley, porque su principal forma de subsistencia era la labranza y la crianza, y porque además contaba con más de 2,000 habitantes. Años atrás el ayuntamiento ya le había pedido al gobierno del estado la dotación de más tierra. Esta nueva solicitud se debió a dos razones, aclaró Gregorio Guillén: 1) que Zapaluta sólo había recibido 14 caballerías de ejido, y 2) que no se respetó lo establecido por el Artículo 2° de la Ley del 28 de enero de 1847; que establecía que a los pueblos de 2,000 habitantes les correspondía para ejido una legua cuadrada.²⁴⁶ Guillén pidió que dicha solicitud se remitiera al gobernador, que se le otorgara la porción de ejido que les faltaba con las tierras nacionales de la montaña Achaleltic; y explicó que por falta de tierra, la “clase indígena” se estaba yendo a las haciendas circunvecinas, lo que les ocasionaba graves perjuicios. Cuando el jefe político envió la solicitud al gobernador dejó ver su inclinación a favor del ayuntamiento: informó que la población de Zapaluta iba en aumento, que era laboriosa, que estaba rodeada de haciendas, que los indios sufrían mil vejaciones de parte de los hacendados –al grado de que el dueño de la hacienda Santa Rita les exigía baldiaje²⁴⁷ por derechos de pastura– y

²⁴⁴ AHJD, Civil, Expediente 9, Año de 1861.

²⁴⁵ AHJD, Civil, Expediente 9, Año de 1861.

²⁴⁶ En el Artículo 2° de dicha ley se establece que a los pueblos de mil almas se les concederá una legua cuadrada para su ejido. *Colección de leyes y demás...* Según el síndico procurador en el censo del 29 abril de 1861 la población de Zapaluta rebasaba los 2,000 habitantes.

²⁴⁷ El baldiaje era un tipo de relación o pacto laboral entre indios y hacendados que consistía en que los primeros utilizaban las tierras baldías que pertenecían a las fincas, y por su parte los finqueros tenían el derecho de exigir a sus indios baldíos el pago por la renta de la tierra. Por lo general los indios pagaban con días de trabajo en las labores de las haciendas o fincas. AHPJCH, Civil, *Juicio de apeo y deslinde del terreno denominado El Retiro*, 1878, Expediente 1011.

que Gregorio Culebro, dueño de la finca Santa Rita, tenía medidas sin titular, y algunas caballerías en la cuales los vecinos de Zapaluta entraban a cortar madera.

El gobernador Ángel Albino Corzo aprobó la solicitud del ayuntamiento, ordenó que se nombrara a un agrimensor para dicho caso e indicó que en la dotación se respetara la propiedad privada, aún aquella que hubiera sido adquirida antes de 1826. Aunque el ayuntamiento fue informado de la resolución del gobernador, por falta de dinero no comenzó de inmediato el proceso de deslinde y medición, sino hasta nueve meses después. El 26 de octubre de 1861, previa cita de los propietarios colindantes con el terreno que se presumía nacional, se reunieron en la montaña Achaleltic el presidente y el síndico municipal de Zapaluta, los dueños de las haciendas Santa Rita y San Isidro, los tiradores de cuerda y muchos vecinos de Zapaluta, con la intención de observar la medición que haría el agrimensor Secundino Orantes. Durante la primera medición, Segundo y Gregorio Culebro, dueños de las fincas Santa Rita y San Isidro, manifestaron que las seis caballerías que se estaban midiendo eran de su propiedad, como lo acreditaba el expediente que tenían en su poder y porque ya habían pagado por ellas.

Una vez terminada la medición, Secundino Orantes confirmó que existía entre las propiedades del ejido y las de Gregorio Culebro seis caballerías nacionales, que eran parte de las que solicitaba el ayuntamiento de Zapaluta, pues de ellas podían extraer madera para leña, para cercar sus milpas y para construir sus casas. No obstante la oposición de Gregorio Culebro, el 11 de diciembre de 1861, el agrimensor Juan de Dios Coutiño notificó al gobernador que podía expedir los títulos de propiedad a favor de Zapaluta, pues la medición realizada por Orantes no incurría en ninguna falta.

A pesar de la recomendación del agrimensor Juan de Dios Coutiño, los títulos no fueron expedidos. El 4 de marzo de 1862, el síndico procurador, Saturnino Guillén y José Domingo Gordillo informaron al gobernador que los señores Culebro se oponían a que se entregara y se titulara el terreno en disputa a favor del pueblo. Comentaron que aunque Andrés Culebro (hermano de Secundino y Gregorio Culebro) midió dicho terreno, como argumentaban los señores Culebro, la apropiación del terreno no se completó debido a que el pueblo de Zapaluta se opuso y el gobierno no le expidió el título de propiedad. Guillén y Gordillo aseguraban que los vecinos del pueblo seguían trabajando en dicho lugar, que en dicho terreno treinta familias tenían construidas sus casas, corrales y plantíos, y que el resto del terreno se ocupaba para la actividades de los demás vecinos. Finalmente mencionaron que el pueblo necesitaba dicho terreno para tener ahí su ganado mayor y alegaron que se le debía de conceder la tierra, ya que la población rebasaba los dos mil habitantes. Por las anteriores razones los representantes de la municipalidad pidieron al gobernador que les expidiera el título

de propiedad o que, en caso de que no se resolviera inmediatamente el litigio, fuera el pueblo de Zapaluta el que tuviera la posesión interina de dicho terreno.

Según el expediente revisado para el caso anterior, en abril de 1866 aún no se había resuelto el mismo, tanto los señores Culebro como el ayuntamiento de Zapaluta no daban marcha atrás sobre los derechos que cada uno aseguraba tener. Desgraciadamente desconocemos en que terminó el litigio por la montaña Achaleltic y quien resultó ganador. Lo que sí es evidente en el litigio es la defensa de las tierras de ejido que realizó el ayuntamiento de Zapaluta, que utilizó a su favor las leyes de momento, que dialogó con las instancias y los distintos niveles de gobierno, que aunque no resolvieron totalmente a su favor, tampoco lo hicieron en su contra.

Chilón, Oxchuc y Yajalón

Los ayuntamientos de Chilón, Oxchuc y Yajalón también realizaron acciones a favor de las tierras pertenecientes a la población indígena. En Chilón, en el mes de mayo de 1857, Cirilo Arévalo denunció el terreno Pamalaghachal, ubicado a una legua del pueblo de Chilón. Una vez aceptado el denuncia y mandado a medir, Cirilo Arévalo traspasó sus derechos de denuncia a Agustín del Castillo.²⁴⁸ El agrimensor realizó la mensura en presencia del ayuntamiento de Chilón y concluyó que el terreno colindaba con la hacienda Tenojib, propiedad de Petrona Vera, y los ejidos de Chilón y de Yajalón. En 1858, del Castillo traspasó el derecho de denuncia del terreno Pamalaghachal a Manuel Estrada, a Clemente Gallegos, a Juan Gallegos y a Pedro Molina, por la cantidad de 150 pesos. Aunque no se menciona explícitamente en las fuentes, podemos inferir que Estrada y compañía compraron los derechos de denuncia por sugerencia del ayuntamiento y con dinero del municipio. Una razón por la que lo consideramos de ese modo es porque tiempo después esos nuevos denunciadores cedieron sus derechos al pueblo de Chilón, sin que mediara en aquel convenio ningún pago. Y finalmente, en 1860 el gobernador Ángel Albino Corzo, por petición del ayuntamiento, expidió los títulos de propiedad del ejido de Chilón en el que se incluía el terreno Pamalaghachal.

En el caso de Yajalón, en 1860, el ayuntamiento y los principales del pueblo se opusieron a que el terreno Achaleltix, contiguo al pueblo, fuera reducido a propiedad privada, pero no tuvieron éxito. A pesar de que los “justicias” de Yajalón explicaron lo importante que era para la población conservar esas tierras, la Secretaria de Fomento prosiguió con el proceso de denuncia argumentando que el pueblo de Yajalón ya poseía el total de sus tierras ejidales.

²⁴⁸ AHJD, Civil, Expediente sin número, Caja del Año 1857.

Oxchuc, que para mediados del siglo XIX ya contaba con el total de sus tierras ejidales, fue escenario de un litigio importante. En 1861 los indígenas de dicho pueblo, que mantenían relaciones de baldiaje con Vicente y Leonardo Pineda, propietarios de la finca El Retiro, se negaron a pagar el arriendo de las tierras que utilizaban. Los indios alegaron que la superficie donde tenían sus sementeras era nacional, puesto que quedaba fuera de los límites del ejido al igual que de la propiedad de los Pineda.²⁴⁹ Aunque aquellas tierras no eran ejidales, el ayuntamiento respaldó a los indios y solicitó al gobierno del estado la medición del ejido y de la finca El Retiro. El resultado de aquella primera medición fue favorable a los hermanos Pineda.²⁵⁰ Esta resolución no desanimó a los indios. En 1868 los indios nuevamente se negaron a pagar el baldiaje y pidieron a sus autoridades que librasen orden para que se verificara si las tierras que utilizaban eran nacionales. Para su mala fortuna esa segunda medición también les fue desfavorable, aunque no se dieron por vencidos. En 1878, el Juzgado de Distrito de Chiapas mandó al agrimensor, José Encarnación Ibarra, a medir unos terrenos ubicados en el Desierto de la Soledad (Selva Lacandona). Los indios aprovecharon que Ibarra pasó por Oxchuc para solicitarle que midiera los linderos del ejido y los de la hacienda el Retiro.²⁵¹ La medición resultó ser muy distinta a las anteriores. Ibarra informó a los indios que entre las tierras del ejido y la propiedad de los Pineda existían tierras nacionales. Esta noticia alentó a los oxchuquenses a establecerse dentro del terreno nacional denominado Chempalmá, y provocó que Leonardo Pineda señalara, ante el juez de primera instancia de Chilón, que las operaciones realizadas por Ibarra eran injustas, ya que no respetaban “los mojones actuales ni antiguos entre las dos propiedades”; que se favorecía a los terrenos del ejido de Oxchuc en menoscabo de los del Retiro y por ello solicitó que se volviera hacer la medición. En contestación a la queja de los Pineda, el ayuntamiento de Oxchuc manifestó que lo dicho por los Pineda no era cierto y que los finqueros “de tiempo atrás tiranizaban a los indefensos pueblos, que como esclavos bajo el seudónimo de baldiaje lo ejercían siempre sin límites, mandándoles a apalear como si fueran perros.”²⁵²

A principios del mes de febrero de 1878, cuarenta indios del pueblo de Oxchuc estaban asentados en los terrenos en disputa. Vicente Pineda interpuso una demanda contra los presuntos invasores y responsabilizó al ayuntamiento y al maestro del pueblo de incitar a que los indios invadieran dichas tierras. En su defensa, el ayun-

²⁴⁹ AHPJCH, Civil, *Juicio de apeo y deslinde del terreno denominado El Retiro*, 1878, Expediente 1011.

²⁵⁰ AHPJCH, Civil, *Juicio de apeo y deslinde del terreno denominado El Retiro*, 1878, Expediente 1011.

²⁵¹ AHPJCH, Acusación en contra de Ladislao Oliva natural y vecino de Jitotol, 1878, Expediente 1032.

²⁵² AHPJCH, *Juicio de apeo y deslinde del terreno denominado El Retiro*, 1878, Expediente 1011.

tamiento de Oxchuc expuso que no era cierto que esa corporación o el maestro de primeras letras motivaran a los indios para que ocuparan aquellas tierras. Además el mismo ayuntamiento aclaró que el terreno que ocupaban los vecinos de Oxchuc, denominado Chempalmá, era propiedad del ciudadano Marcelo Gómez, vecino de Oxchuc, por el denuncia que había hecho ante el juez de distrito del estado. Según lo declarado por el ayuntamiento, el juez de distrito había aceptado el denuncia de Gómez y encomendado al agrimensor Encarnación Ibarra la mensura del denuncia. Ya como nuevo propietario, Gómez les había dado permiso a los vecinos del pueblo para que ocuparan dicho terreno. No obstante que el propietario era Gómez, declaraba el ayuntamiento, Vicente Pineda introducía sus animales en el terreno Chempalmá con la intención de que el ganado se comiera las siembras.²⁵³ Aunque no sabemos en qué terminó el litigio entre los vecinos de Oxchuc y los hermanos Pineda, lo interesante del caso es que el ayuntamiento apoyó a los vecinos del pueblo y que éstos utilizaron los elementos legales que tenían a su alcance para retener sus tierras.

Conclusiones

Los casos aquí presentados revelan que los integrantes de los ayuntamientos de Chilón, Comitán, Ocosingo, Oxchuc, Yajalón y Zapaluta fueron actores en el proceso de dotación de los ejidos. No obstante la participación destacada de esas corporaciones habría que realizar algunos matices al respecto. Primero hay que reconocer la ambivalencia del ayuntamiento: por un lado fue un espacio de poder utilizado por los gobiernos locales para proteger parte de sus tierras coloniales al amparo de la propiedad ejidal; y por otro, permitió a propietarios ladinos ampliar sus propiedades en menoscabo del bien público. El sentido de las acciones de los ayuntamientos dependió de las particularidades económicas, demográficas y culturales de los pueblos mencionados. Es decir, en los municipios con tierras fértiles, en los que se había consolidado una clase propietaria –como Comitán y Ocosingo–, con una parte de la población desligada de los valores comunitarios; en esos poblados donde además las autoridades tradicionales habían dejado de tener presencia, los integrantes del ayuntamiento se sirvieron del poder local para apropiarse de las tierras que quedaron fuera del ejido.

Por otra parte, según se puede apreciar en los casos analizados, los ayuntamientos establecieron un diálogo con las diferentes instancias de gobierno, quien los legitimó como medios de intermediación. Por ejemplo, en el caso del litigio entre el ayuntamiento de Zapaluta y los dueños de la finca Santa Rita, el gobernador del estado, que en ese entonces

²⁵³ AHPJCH, *Solicitud presentada por el ciudadano Vicente Pineda, 1878*, Expediente 1010.

era Ángel Albino Corzo, después de leer la petición de tierra del ayuntamiento, ordenó que se nombrara a un agrimensor para que midiera el terreno que pretendía esa corporación.

Lo anterior no significa que la experiencia de los pueblos en el siglo XIX haya sido totalmente favorable y que se les hiciera justicia. Los litigios por los derechos de la propiedad de la tierra de los pueblos requerían de grandes sacrificios, como el de recaudar dinero para el pago del agrimensor que mediría la tierra, el del abogado que los asesoraría incluso en medio de agresiones y amenazas provenientes de los finqueros. En ese contexto el ayuntamiento sirvió como órgano de intermediación y representación para los pueblos de indios que defendieron sus tierras comunales ante las diferentes instancias de apelación, y más aún cuando todos los pueblos contaron con dichos cuerpos edilicios, aun aquellos que contaran con menos 1,000 habitantes y su población fuera totalmente indígena.

Fuentes de información

Archivos

AHDSC	Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal Fondo Diocesano Carpetas 3096, 3054, 3218,3189, 3007, 2612, 2971, 3935, 3203
AHPJCH	Archivo Histórico del Poder Judicial de Chiapas
AHJD	Archivo Histórico del Juzgado de Distrito Ramo Civil

Documentos y textos impresos

Colección de leyes agrarias y demás disposiciones que se han emitido con relación al ramo de tierras, Imprenta del Gobierno del Estado de Chiapas, Chiapas, 1878.

Informes de los párrocos del estado al gobierno del mismo, sobre la situación de los pueblos, San Cristóbal, Imprenta a Cargo de Secundino Orantes, 1830.

Bibliografía

Arrijo, Luis Alberto, *Pueblos de indios y tierras comunales. Villa Alta, Oaxaca: 1742-1856*, México, COLMICH, 2011.
Benjamin, Thomas Louis, *El camino a Leviatán. Chiapas y el Estado mexicano, 1891-1947*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

- Birrichaga Gardida, Diana, *Administración de tierras y bienes comunales. Política, organización territorial y comunidad de los pueblos de Texcoco 1812-1857*, Tesis de doctorado en Historia, COLMEX, 2003.
- Cortés Máximo, Juan Carlos, *De república de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabecearas de Michoacán, 1740-1831*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.
- De Vos, Jan, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, México, CIESAS, 1994.
- , “El tesoro de Teopisca o cómo nació y creció el pueblo ahora llamado Nicolás Ruiz”, en *Los caminos de Mayab, Cinco incursiones en el pasado de Chiapas*, México, CIESAS, 2010, pp. 149-161.
- Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.
- , “Pérdida o permanencia: el acaparamiento de las tierras colectivas en Chiapas durante el porfiriato. Un acercamiento a la problemática desde los expedientes del juzgado de distrito (1876-1910)”, *Revista Pueblos y Fronteras*, Digital, No. 3, UNAM, 2007, s. p.
- Güemes Pineda, Arturo, *Mayas, gobierno y tierras frente a la acometida liberal en Yucatán, 1812-1847*, México, COLMICH, Universidad Autónoma de Yucatán, 2005.
- Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991.
- Lisbona Guillén, Miguel y Justus Fenner, (coords.), *La Revolución mexicana en Chiapas un siglo después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, PROIMMSE, Gobierno del Estado de Chiapas, 2010.
- Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano (coords.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2017.
- Palomo Infante, María Dolores: “Enredos y sutilezas del derecho en defensa de los bienes comunes. La hacienda San Pedro Pedernal de Huixtán, Chiapas. 1790-1865”, *Revista Pueblos y Fronteras*, Digita 3, [Monográfico sobre Tierra y población en el Chiapas decimonónico] Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste-Instituto de Investigaciones Antropológica-Universidad Nacional Autónoma de México, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 2007, Dirección: <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>.
- Pani, Erika Nación, *Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Ruz, Mario Humberto, *Savía india, floración ladina. Apuntes para una historia de las fincas dominicas (siglos XVIII y XIX)*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.
- Trens, Manuel B., *Historia de Chiapas desde los tiempos más remotos hasta el gobierno del general Carlos A. Vidal, (¿...1927)*, México, La impresora, 1942.
- Vázquez Olivera, Mario, *Chiapas, años decisivos. Independencia, unión a México y la Primer República Federal*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2010.
- Viqueira, Juan Pedro, *Encrucijadas chiapanecas. Economía, religión e identidades*, México, COLMEX-TUSQUETS, 2002.
- , *Cronotopología de una región rebelde*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, presentada el 28 de abril de 1997 en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia.

Voto indígena, ayuntamientos y formación del estado en Chiapas, 1904-1917

Rocío Ortiz Herrera

FACULTAD DE HUMANIDADES-UNICACH

Introducción

Estudios recientes sobre la vida electoral del México decimonónico y principios del XX han señalado que el voto, si bien estuvo envuelto en el fraude, la manipulación y el clientelismo, desempeñó un papel primordial en los esfuerzos que realizó la clase política por construir un Estado moderno, basado en el principio de la soberanía nacional o del pueblo. En el ejercicio de esa soberanía las elecciones se convirtieron en el derecho político más importante de los ciudadanos y en la única fuente de legitimidad del Estado en formación. Prueba de ello es que desde 1821 hasta 1912, con excepción de los años de las guerras de Reforma e Intervención, se realizaron elecciones regulares de todos los niveles de gobierno, además de que se promulgó una profusa legislación electoral.²⁵⁴

Esos trabajos han demostrado también que los procesos electorales durante esos años no se limitaron a cumplir una función ritual para asegurar el triunfo de determinado candidato, sino que hicieron posible la participación de amplios sectores de la población. En Yucatán, Mario Bellingeri, por ejemplo, refiere la participación de un número importante de indígenas mayas en las elecciones de autoridades de ca-

²⁵⁴ Véase entre otros Juan Cáceres Muñoz, "Entre la libertad y los privilegios: élite, elecciones y ciudadanía en el Querétaro de la primera mitad del siglo XIX", en *Historia Mexicana*, Vol. 61, No. 2 (octubre-diciembre), 2011, pp. 477-530; María José Garrido Aperó, *Soborno, fraude, cohecho. Los proyectos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1821-1822*, México, Instituto Mora, 2011; Alicia Tecuanhúey Sandoval, *Los conflictos electorales de la élite política en una época revolucionaria, Puebla, 1910-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 2001, pp. 72-76; Leticia Reina Aoyama, "La autonomía indígena frente al estado nacional", en Romana Falcón y Raymond Buve (coords.), *Don Porfirio presidente...nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, Universidad Iberoamericana, México, 1998, pp. 335-359; Erika Pani, "Misión imposible: la construcción de la representación política en México, siglo XIX", en *Journal of Iberian and Latin American Research*, 20:1, pp. 36-49, <http://dx.doi.org/10.1080/13260219.2014.888941>, Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2017.

beceras de partido, estatales y municipales en la primera mitad del siglo XIX²⁵⁵. Para el caso de Puebla, Alicia Tecuanhuey Sandoval explica que en 1911, en el contexto de la división de la elite política y de politización de algunos sectores de la población, las elecciones extraordinarias para gobernador del estado de Puebla convocaron a un alto número de electores quienes buscaron influir en la política estatal²⁵⁶. En ese sentido la llamada nueva historia política latinoamericana ha señalado que en realidad el número de votantes en las elecciones latinoamericanas del siglo XIX –entre los que destacaron más los de la clase humilde-, no distaba mucho de los de otras regiones del mundo.²⁵⁷

Los estudiosos del tema han reconocido así mismo la centralidad de los ayuntamientos en las elecciones en México durante el siglo XIX y principios del XX. Las autoridades municipales eran las encargadas de organizar las elecciones de todos los niveles de gobierno. Tenían la atribución de empadronar a los ciudadanos con derecho a voto, expedir las boletas o credenciales correspondientes, instalar las mesas electorales el día de las votaciones y supervisar los trabajos del presidente, secretario y escrutadores. Algunas legislaciones facultaron a las corporaciones municipales para nombrar directamente a los integrantes de las mesas electorales, lo que les confirió un enorme control sobre los comicios y la posibilidad de influir en los resultados.²⁵⁸ La importancia de los ayuntamientos en la organización de las elecciones condujo a los grupos de poder a tender sus redes de influencia para influir en las votaciones, tal como han documentado varios estudiosos²⁵⁹, aunque falta comprender hasta qué

²⁵⁵ Marco Bellingeri, “Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 227-290.

²⁵⁶ Alicia Tecuanhuey Sandoval, *Los conflictos electorales...*, p. 270.

²⁵⁷ Véase entre otros a Guillermo Palacios, *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, México, COLMEX, 2007; Xiomara Avendaño Rojas, “Pueblos indígenas y república en Guatemala, 1812-1870”, en Leticia Reina (coord.), *La reindianización de América, siglo, XIX*, México, Siglo XXI, 1997; Víctor Peralta Ruiz, “Los inicios del sistema representativo en Perú: ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales (1812-1815)”, en Marta Iruozqui Victoriano (ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, siglo XIX, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005.

²⁵⁸ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas*, Tomo III, México, Congreso del Estado de Chiapas, 1994, p. 291.

²⁵⁹ Véase Juan Cáceres Muñoz, “Entre la libertad y los privilegios...” y María José Garrido Aperó, *Soborno, fraude, cohecho...*

punto los funcionarios municipales se resistieron a las presiones de las elites locales o qué tipo de negociaciones realizaron con las elites locales.

El presente trabajo se centra en el análisis en las elecciones de funcionarios estatales y federales que se desarrollaron entre 1904 y 1917 en los municipios indígenas de Los Altos de Chiapas. Se intenta comprender la alta participación de la población indígena de la región en los comicios celebrados en esos años y el lugar estratégico que ocuparon los ayuntamientos en tanto instancias organizadoras de los comicios para la negociación de ventajas económicas y sociales. Se analizan las constituciones y las leyes electorales vigentes para identificar las atribuciones de las corporaciones edilicias en materia de elecciones, los requisitos de los votantes y de los electores, los procedimientos electorales que seguían los ediles, así como los alcances y límites de las autoridades municipales en el control y transparencia de los comicios. Se examinan, además, los aspectos de la legislación que posibilitaron la participación de la población indígena en las votaciones del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

Para intentar entender la alta concurrencia de los pobladores indígenas en las elecciones se reconoce la importancia de analizar las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en los pueblos de Los Altos a finales del siglo XIX y principios del XX. Se revisan aspectos como la posesión y uso de la tierra, el trabajo y los ingresos de los indígenas, la relación de éstos con otros sectores de la *sociedad*, así como la composición de los ayuntamientos de la región y los antecedentes de la cultura política de los indígenas. Se pretende discutir el significado que tuvo el voto para los pueblos indígenas de Los Altos en la transición del Porfiriato a la Revolución, su uso como herramienta política a la hora de negociar ventajas económicas y sociales, y el lugar que ocuparon los ayuntamientos como espacios de disputa entre la población indígena y las elites locales.

El marco normativo y las funciones de los ayuntamientos en el sistema político electoral

Para comprender la importancia de los ayuntamientos en el sistema político electoral durante el Porfiriato y el inicio de la Revolución en Chiapas, así como su significado en términos de la representatividad política y el papel que desempeñaron como instancias de intermediación entre la población indígena de Los Altos y las autoridades gubernamentales, es necesario remitirnos al marco normativo electoral de Chiapas en años.

Las leyes que definieron los procesos electorales entre 1900 y 1920 en el estado (1856²⁶⁰, 1911²⁶¹ y 1915²⁶²) retomaron lo previsto en la legislación promulgada por los gobiernos estatales y federales durante la primera mitad decimonónica. De acuerdo con los decretos 51 y 52 del primer Congreso Constituyente de Chiapas de 1825, los ayuntamientos eran las instancias facultadas para organizar las elecciones de las autoridades de todos los niveles de gobierno. En lo relativo al proceso electoral, dichos decretos establecieron el voto popular indirecto, es decir, la designación de electores por parte de los habitantes de los municipios con derecho a voto, y en quienes recaía la decisión final de la votación.²⁶³

Bajo esas bases, el gobierno del liberal Ángel Albino Corzo promulgó la Ley electoral del 22 de febrero de 1856²⁶⁴, la cual rigió los procesos electorales del resto del siglo XIX y la primera década del XX. Esta nueva ley retomó algunos aspectos de la legislación emitida por el Congreso Constituyente de 1825, así como de las leyes que promulgaron los gobiernos de tendencia centralista durante la primera mitad de la centuria decimonónica. Tal como lo había previsto el primer Congreso Constituyente del estado de 1825, las elecciones municipales, estatales y federales continuaron siendo indirectas, a pesar de los debates que existían sobre el sufragio universal, por lo que las diferentes autoridades serían designadas mediante electores, nombrados a su vez por los habitantes con derecho a voto de pueblos y ciudades. De acuerdo con el Artículo 3º, quince días antes de la elección de los electores, los ayuntamientos debían dividir sus respectivas localidades en secciones de 251 a 500 habitantes de cualquier edad y sexo. Las localidades que no reunieran dicha cantidad de habitantes, recibirían instrucciones del jefe político para que acudieran a la sección más inmediata con el fin de nombrar a su elector. Posteriormente, el ayuntamiento enviaría a cada sección un comisionado que se encargaría de empadronar a los ciudadanos que tuvieran derecho a votar y les expediría una boleta o credencial. La boleta debía estar en poder de los votantes por lo menos tres días antes de que se verificara la elección. Asimismo, ocho días antes de la elección de los electores, los empadronadores colocarían las listas en lugares públicos de cada sección para que los habitantes no registrados pudieran incluirse en ella. El Artículo 8º de la Ley elec-

²⁶⁰ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso del estado...*, pp. 291-325.

²⁶¹ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas...*

²⁶² *El Tribuno*, 1 de febrero de 1918, No. 7, Libro 95. p. 2.

²⁶³ *Colección de decretos del congreso constituyente de las Chiapas*, Tomo 1, Capital de Chiapas, Imprenta de la Sociedad, 1825, pp. 76-86.

²⁶⁴ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas...*, pp. 291-298.

toral estableció que sólo los varones casados mayores de 18 años o solteros mayores de 21 y con un trabajo “honesto” tenían derecho a votar.²⁶⁵

Para ser electores se requería que los individuos estuvieran en ejercicio de sus derechos ciudadanos, que residieran en la sección que los proponía como electores, que no fueran miembros de la Iglesia ni ejercieran algún cargo político dentro de su sección. Para conformar la mesa electoral, el día de la votación debían reunirse, a las nueve de la mañana, en un lugar público y bajo la presidencia de un vecino comisionado por el ayuntamiento, al menos siete ciudadanos. Éstos nombrarían a un presidente, dos escrutadores y dos secretarios. Para dar inicio a la votación, el presidente debía preguntar si existía alguna queja sobre cohecho, soborno o actos de violencia para que la elección recayera sobre un ciudadano en particular. En caso afirmativo, los acusados quedarían privados de su derecho a voto. Los miembros de tropa permanente y de milicia activa votarían como simples ciudadanos en su respectiva sección.²⁶⁶

Conformada la mesa, los ciudadanos entregarían al presidente sus respectivas boletas y éste verificaría si el nombre que aparecía en ellas era realmente el ciudadano que sus portadores habían designado para elector de su sección. Enseguida, uno de los escrutadores pondría la boleta en la urna y el otro iría elaborando el padrón de los votantes, anotando en la línea de cada nombre si votó o no votó. Después de concluir el padrón, se contarían las boletas y se leerían en voz alta los nombres de los electores, mientras que los escrutadores harían el conteo de los votos para elaborar las listas de escrutinio. Finalmente, el presidente pronunciaría en voz alta el nombre del elector ganador por haber obtenido el mayor número de sufragios. En caso de que los siete ciudadanos que debían reunirse para instalar la mesa no acudieran después del medio día, el comisionado del ayuntamiento invitaría a los vecinos de la sección más próxima para reunirse e iniciar el proceso de elección. Si la reunión no se concretaba a las tres de la tarde, el comisionado debía hacerlo constar por escrito y devolvería el padrón y los papeles respectivos.²⁶⁷

Como vemos la Ley del 22 de febrero de 1856 permitió la participación en los comicios de buena parte de la población (con exclusión de las mujeres), a pesar del requisito que la misma ley estableció en cuanto a que los varones debían desempeñar un trabajo “honesto” para ejercer su derecho a voto. Tal concepto no excluía al trabajo agrícola, por lo que en realidad un amplio porcentaje de los habitantes de la entidad –que en su mayoría eran trabajadores rurales– adquirieron el derecho de participar en

²⁶⁵ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas...*, p. 291.

²⁶⁶ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas...*, p. 292.

²⁶⁷ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas...*, p. 292.

las urnas. De hecho esta circunstancia fue la que permitió que un amplio número de indígenas de Los Altos participara en las elecciones de cargos de todos los niveles de gobierno, tal como veremos más adelante.

La legislación de 1856 presentaba sin embargo diversos obstáculos. Como se mencionó, las autoridades municipales no sólo se encargaban de convocar a los comicios, empadronar a la población, entregar las boletas e instalar las mesas electorales, sino que además estaban facultadas para nombrar a los presidentes, escrutadores y secretarios de cada mesa, situación que colocaba a esos funcionarios en la posibilidad de influir directamente en los comicios. La prensa local de esos años denunció el contubernio que existía entre integrantes de algunos ayuntamientos y los jefes políticos para imponer a ciertas autoridades. El periódico *El Zurriago*²⁶⁸, por ejemplo, expuso el caso del municipio de Comitán, en donde las autoridades edilicias estaban sometidas “al yugo estatal y del jefe político”, pues antes de la elección de los electores, el jefe político enviaba una lista al gobierno municipal con los nombres de los individuos que le parecían elegibles para ocupar los cargos de la corporación edilicia. Así mismo, al decir del periódico, el día de la elección, el jefe político se presentaba en la mesa electoral y bajo amenazas imponía a los electores de su preferencia.

Otros caminos que la legislación dejó abiertos para influir en las elecciones fue la entrega de boletas previamente llenadas a los votantes por parte del representante del ayuntamiento, o bien mediante la coacción de los electores en la reunión en la que emitían su voto final y la cual era presidida por el jefe político. Dicha reunión tenía lugar en las cabeceras de cada departamento. En ella el jefe político inscribía a los electores en el libro de actas y en su presencia los electores emitían su voto, por escrutinio secreto y mediante cédulas. Aunque la ley establecía que la autoridad política debía permitir la “libre discusión y resolución de la junta”, es muy seguro que en esa reunión los jefes políticos presionaran a los electores para votar por un determinado candidato, como de hecho denunció también la prensa local en algunas ocasiones. Ese fue el caso de un artículo aparecido en *El pueblo libre*, en 1880, que expuso lo siguiente: “Los electores fueron encerrados y molestados de mil maneras por la autoridad política. Es inútil ya hacer comentarios”²⁶⁹. No es posible afirmar que el contubernio entre las autoridades municipales y los jefes políticos se presentara en todos los casos, pues cabía la posibilidad –como veremos más adelante– de que los candidatos de los jefes políticos tuvieran una real aceptación entre los habitantes de los municipios y que las

²⁶⁸ *El Zurriago*, periódico independiente, charlatán, enemigo de los abusos y arbitrariedades y sin subvención, Años 1882 y 1883, Comitán, Libro 37, p. 11.

²⁶⁹ *El Pueblo Libre*, No. 40, Tuxtla Gutiérrez, 1880, p. 55.

votaciones transcurrieran sin anomalías. No obstante, para los gobernadores y sus jefes políticos, la forma más sencilla para asegurar el triunfo de sus candidatos era mediante la coacción de las autoridades municipales.

En 1911, el gobernador Emilio Rabasa promulgó una nueva ley electoral, la cual reforzó el peso que tenían los ayuntamientos en las elecciones.²⁷⁰ El Artículo 10 de la ley estableció que los comisionados del ayuntamiento fungirían como presidentes de las mesas electorales y no únicamente como representantes del ayuntamiento para nombrar a los encargados de las mesas, situación que otorgaba mayor margen de maniobra a las propias autoridades municipales para influir en la selección de los electores. En ese sentido, tanto la ley de 1856 como la de 1911, representaron serios obstáculos para lograr una efectiva democracia electoral. El problema fundamental era el sistema de votación indirecta, que impedía la participación de la población en las elecciones sin intermediarios, y al mismo tiempo facilitaba la manipulación de los electores por parte de los grupos con poder político. Pese a todo, ambas leyes sentaron las bases del sistema democrático electoral en la entidad, al establecer el voto popular como única vía para la designación de los funcionarios de gobierno.

Con la llegada a la gubernatura del general constitucionalista Agustín Castro se publicó en el estado La Ley del Municipio Libre²⁷¹, en 1915, emitida un año antes por Venustiano Carranza ante el reclamo revolucionario de la autonomía municipal. Por medio de esa ley se suprimieron las jefaturas políticas y se erigió el municipio libre, que en adelante sería administrado por un ayuntamiento elegido de forma popular directa. Posteriormente, a finales del mismo año, y en congruencia con la Ley Electoral de diciembre de 1911 promulgada por la XXVI Legislatura en el centro del país²⁷², el gobernador Blas Corral, sucesor de Agustín Castro, publicó una nueva ley que estableció el voto directo para la designación de las autoridades de todos los niveles.²⁷³ Con esta ley se transitó de un modelo de elección indirecta a uno de elección directa, lo que representó un avance significativo para la democracia electoral, al eliminar a los intermediarios entre la voluntad de los habitantes con derecho a voto y la designación final de las autoridades. A partir de ese momento y en la coyuntura de la Revolución, los

²⁷⁰ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas*, Tomo III..., pp. 317-325.

²⁷¹ Archivo Histórico del Estado de Chiapas (en adelante AHECH), Fondo Secretaría General de Gobierno (en adelante FSGG), Sección Gobernación, *Informes y memorias. Informe de gobierno del gobernador provisional del estado de Chiapas, General Blas Corral, 1914-1915*, p. 3.

²⁷² Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 2005, p. 33.

²⁷³ *El Tribuno*, 1 de febrero de 1918, No. 7, Libro 95. p. 2.

habitantes de pueblos y ciudades estuvieron en posibilidad de hacer valer su derecho al voto y ejercer una influencia real en la vida política de esos años. Analizar hasta qué punto pudo ocurrir eso, es precisamente uno de los objetivos de este trabajo.

El escenario: los pueblos indígenas de Los Altos a finales del siglo XIX y principios del XX

Los procesos electorales que analizaremos en este trabajo se desarrollaron en los pueblos de Huistán, Amatenango, Tenejapa, Santa Marta, Magdalena, Chenalhó, Chamula, Zinacantán, San Andrés y Mitontic²⁷⁴. Se localizan en la zona montañosa conocida como Los Altos de Chiapas, en la parte central del estado. Sus tierras pedregosas y poco propicias para la agricultura determinaron que en esa región se estableciera un número reducido de empresas agropecuarias y que se desarrollara una escasa actividad comercial. Debido a ello, desde la época colonial, los habitantes indígenas de la región se vieron forzados a migrar temporalmente para incorporarse a las fincas de regiones más productivas, no sólo para complementar su economía de autoconsumo o sobrevivir en tiempos de malas cosechas, sino también con el fin de contar con recursos para el pago del tributo a las autoridades coloniales y de los impuestos que posteriormente les exigieron los gobiernos del siglo XIX, principalmente el de capitación que pagaban todos los varones de entre 16 y 60 años. De hecho, la elite política y económica que se estableció desde la época colonial en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, cabecera del departamento Las Casas, al que pertenecían los pueblos indígenas bajo estudio, dependió casi exclusivamente del trabajo de los indios y de los impuestos que éstos aportaban.

A principios del siglo XIX, la constitución de 1826 ordenó la creación de un total de 40 ayuntamientos constitucionales en el estado y 24 de ellos quedaron establecidos en pueblos indígenas²⁷⁵, principalmente en la zona de Los Altos de Chiapas. Durante buena parte del siglo XIX, los cargos de los ayuntamientos constitucionales de Los Altos fueron ocupados casi siempre por la propia población nativa, pero a partir del último tercio de ese siglo, el puesto de secretario comenzó a ser ocupado por ladinos.²⁷⁶ Todos los cargos edilicios -alcaldes, regidores y procuradores síndicos- se

²⁷⁴ Archivo Municipal de San Cristóbal de Las Casas (en adelante AHMSC), Sección Jefatura Política, Expediente de las elecciones de electores primarias (sic) verificadas el 28 de junio de 1908, Año 1908, Expediente 13, Fojas 7, Relación de pueblos pertenecientes al departamento Las Casas, 10 de julio de 1908.

²⁷⁵ Carlos Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas*, Tomo II..., pp. 36-39.

²⁷⁶ Jan Rus, "El café y la recolonización de Los Altos de Chiapas, 1892-1910", en *Chiapas: de la Independencia a la Revolución*, México, CIESAS, 2005, pp. 253-288.

elegían anualmente y por votación popular indirecta. Los alcaldes tenían la facultad de atender las demandas civiles que no sobrepasaran los 100 pesos y criminales consistentes en injurias leves que no merecieran más que una corrección ligera.²⁷⁷ Estas facultades contenciosas de los alcaldes permitieron que durante la primera mitad del siglo XIX, los ayuntamientos de la región, al igual que los de otras zonas del estado, se confrontaran con distintas autoridades para defender los derechos e intereses particulares de los habitantes de los pueblos.²⁷⁸

Precisamente en esos años, un número importante de ayuntamientos indígenas de Los Altos organizó una campaña de hostigamiento en contra de los curas de la región, con el fin de recuperar el control sobre su vida religiosa y una parte de sus recursos. Con el respaldo de los indios principales, los ediles indígenas enviaron numerosas quejas a distintas autoridades para acusar a los clérigos de maltratos y diversos abusos. Así mismo, los habitantes de los distintos pueblos se negaron a participar en las actividades del culto católico y a pagar las cuotas parroquiales.²⁷⁹ En su lucha en contra de los representantes de la Iglesia católica, los funcionarios indígenas contaron en todo momento con el apoyo de los gobiernos liberales, a través de los jefes políticos, maestros y jueces del registro civil, quienes encontraron en los indígenas de la región a los aliados idóneos para limitar la influencia económica y social de la Iglesia católica en Chiapas. Gracias a esa alianza, los indígenas de la región lograron recuperar el control sobre su vida religiosa, pues muchos curas, asediados y hostilizados por los indios, abandonaron las parroquias. Probablemente la alianza con los gobiernos liberales fue la principal razón por la que los ayuntamientos indígenas de Los Altos brindaron su apoyo a los políticos liberales en los procesos electorales de 1871 a favor de las candidaturas de Benito Juárez y Pantaleón Domínguez para presidente y gobernador, respectivamente.²⁸⁰ Aunque el respaldo a esas candidaturas también pudo ser consecuencia del control que desde finales de la década de 1850, tanto las autoridades federales como estatales comenzaron a ejercer sobre los ayuntamientos para liberar a la tierra de los obstáculos que impedían el desarrollo de la propiedad privada y de la economía de mercado.

Precisamente una de las primeras medidas que el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados dispusieron para restar poder a las estructuras edilicias fue la

²⁷⁷ Jan Rus, "El café y la recolonización de Los Altos...", p. 29.

²⁷⁸ Rocío Ortiz Herrera y Miguel Ángel Sánchez Rafael, "Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892", en *Tradición y modernidad en tres regiones de México*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2014.

²⁷⁹ Rocío Ortiz Herrera y Miguel Ángel Sánchez Rafael, "Alcaldes y justicia municipal..."

²⁸⁰ *El Espíritu del pueblo*, Periódico oficial del estado de Chiapas, Tomo VI, Chiapa, 30 de marzo de 1871.

sustitución del alcalde por el presidente municipal como cabeza del ayuntamiento, una figura enteramente administrativa, sin facultades contenciosas, y por tanto más dependiente del ejecutivo. En el caso de Chiapas, dicho cambio se promovió con la constitución estatal de 1858, que en congruencia con lo dispuesto en la constitución federal de 1857, estableció como nuevo responsable del ayuntamiento al presidente municipal, mientras que el alcalde –cuyas atribuciones judiciales le había permitido defender junto con el resto de los ediles los intereses de los pueblos– dejó de formar parte de la estructura municipal para desempeñar exclusivamente sus funciones como juez.²⁸¹ Este cambio de posición del alcalde municipal restó capacidad de intermediación a los ayuntamientos para salvaguardar los intereses de los pueblos y para enfrentar las presiones de los grupos de poder sobre los recursos y la vida social de sus habitantes. Con esa medida, y la creación de la figura del presidente municipal como un funcionario con facultades exclusivamente administrativas, se establecieron bases firmes para asegurar la presencia de las autoridades federales y estatales en los municipios de Chiapas. Además, en 1861, un decreto eliminó la facultad que tenían los ayuntamientos para elegir a los jefes políticos de los departamentos. En adelante esos funcionarios fueron designados por el gobernador, por lo que el ejecutivo estuvo en posibilidad de ejercer un mayor control sobre las corporaciones municipales.²⁸²

En el caso de los pueblos de Los Altos de Chiapas, la necesidad de controlar a los ayuntamientos indígenas se convirtió en una tarea importante a partir de la década de 1890, cuando el cultivo del café para exportación cobró auge en la región del Soconusco y la demanda de cargadores y trabajadores de Los Altos aumentó. Año con año, miles de indígenas de la región comenzaron a trasladarse a las fincas cafetaleras, en parte debido a la necesidad de contar con ingresos para completar su economía de autoconsumo, pero también forzados por los pagos por adelantado que les proporcionaban comerciantes y finqueros de San Cristóbal para que se incorporaran al trabajo de las fincas. Por otra parte, con el fin de garantizar el suministro de mano de obra a las fincas de café, las autoridades estatales crearon en esos años el Partido Chamula, una nueva jurisdicción política conformada por los pueblos de Santa Marta, Magdalena, Chamula, Zinacantán, San Andrés y San Miguel Mitontic, cuyo jefe político era el encargado de organizar las cuadrillas de trabajadores.²⁸³

Para agilizar las tareas del enganche, las autoridades gubernamentales obtuvieron la colaboración de los ayuntamientos indígenas, mediante el acomodo de secretarios

²⁸¹ AHECH, Fondo Fernando Castañón Gamboa (en adelante FCG), Sección Impresos, p. 62.

²⁸² José Luis Ruiz Abreu, *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas*, Tomo II..., p. 136.

²⁸³ En 1908, el Partido Chamula estaba integrado por los pueblos de Santa Marta, Santiago, Magdalena, Chamula, Zinacantán, San Andrés y San Miguel Mitontic.

ladinos en las estructuras municipales.²⁸⁴ Estos funcionarios, además de organizar las cuadrillas de trabajadores en unión con el jefe político del partido, comenzaron a monopolizar la producción de aguardiente en los pueblos de la región y a cometer diversos abusos como imponerles trabajos forzados para la construcción de caminos y exigirles pagos ilegales y exorbitantes para las necesidades del ayuntamiento. De hecho, las tensiones entre la población nativa, los ayuntamientos y los representantes del gobierno estatal, principalmente con el jefe político, dieron lugar a la rebelión del “Pajarito”, en 1911, que fue liderada por la elite política de San Cristóbal y en la que participaron indígenas de varios pueblos de Los Altos. El levantamiento tuvo como propósito recuperar el control de la población nativa sobre las estructuras municipales, así como recobrar algunas tierras, aunque al parecer esto último no constituía una problemática importante, pues como hemos señalado, la pobreza de las tierras de la zona dio como resultado el establecimiento de un escaso número de fincas, por lo que los conflictos por la posesión de la tierra en los distintos pueblos habían sido poco significativos.

Cuadro I. Número de ranchos en pueblos de las Tierras Altas de Chiapas, 1909

Lugar	Número de ranchos
Amatenango	13
Chanal	2
Nuevo León	13
San Felipe Ecatepec	12
San Lucas	5
Tenejapa	9
Teopisca	47
Magdalena	2
Santa Marta	2
Ranchería Chamula	7
San Pedro Chenalhó	1
Santiago	1
San Miguel Mitontic	1
San Andrés	1
Zinacantán	11

Fuente: AHMSC, Sección Jefatura Política, Estadística hortícola, agricultura y explotación de madera, Año 1909, Expediente 1, f. 51.

²⁸⁴ Jan Rus, “El café y la recolonización de Los Altos...”, pp. 253-288.

Se desconoce la extensión que abarcaron los ranchos y fincas existentes en los distintos pueblos, pero es de suponer que se trataba de pequeñas o medianas propiedades. En 1909, por ejemplo, el pueblo de Zinacantán contaba con 11 propiedades particulares, las cuales producían maíz, frijol y trigo en una extensión aproximada de 72 hectáreas, lo que constituía tan sólo el 1.4% del total de la superficie que ocupaba el municipio. En ellas laboraban 64 jornaleros, cantidad que equivalía solamente al 2% de la población total. Otro ejemplo es el pueblo de Chamula, el más populoso de la zona, el cual contaba solamente con siete propiedades particulares, las cuales abarcaban el 6.6% del total de la superficie; el resto de la superficie, el 93.4%, estaba constituida por terrenos de ejido que usufructuaban sus habitantes. El único municipio del departamento Las Casas que poseía un mayor número de propiedades era Huistán, con 5 fincas y 22 ranchos, que pertenecían a la población ladina del lugar, y que equivalían al 20% del total de la población.²⁸⁵

Esa era en resumen la situación de los pueblos indígenas de Los Altos durante el siglo XIX y principios del XX. Como vimos, los habitantes de la región estaban sometidos a importantes presiones sobre su vida económica, debido principalmente a la pobreza de sus tierras y a la necesidad de incorporarse al trabajo de las fincas de regiones más productivas. Sin embargo, en los procesos electorales de 1871, la población nativa se manifestó a favor de las candidaturas de Benito Juárez y Pantaleón Domínguez, en las elecciones que se realizaron para designar presidente de la república y gobernador del estado, respectivamente. Es posible que el voto de los pobladores de Los Altos a favor de los políticos liberales fuera resultado del control que los jefes políticos comenzaron a ejercer sobre los ayuntamientos indígenas y los procesos electorales que éstos organizaban, sobre todo a partir de esos años cuando el nombramiento de esos funcionarios provenía del ejecutivo y no de los habitantes de los pueblos. También es probable, sin embargo, que los indígenas respaldaran a los gobiernos liberales en retribución al apoyo que éstos les habían proporcionado desde las primeras décadas del siglo XIX para limitar la presencia de los representantes de la Iglesia católica en sus municipios. Para los gobiernos liberales resulta claro que el voto de los indígenas contribuyó a concederles legitimidad política y garantizar su permanencia en el poder.

Como se advirtió también en líneas anteriores, con el auge del cultivo de café en la región del Soconusco, a fines del siglo XIX y principios del XX, la población indígena de Los Altos enfrentó nuevas presiones sobre su vida económica y social, principal-

²⁸⁵ AHMSC, Sección Jefatura Política, Estadística hortícola, agricultura y explotación de madera, Año 1909, Expediente 1, fojas 51.

mente a raíz de la incorporación más o menos forzosa de los indígenas al trabajo de las fincas cafetaleras y a la creación del Partido Chamula, jurisdicción administrativa cuyo jefe político se encargaba de organizar las cuadrillas de los trabajadores con la colaboración de las autoridades municipales de la región o mediante su coacción. No obstante, durante los últimos años del Porfiriato, los indígenas de Los Altos respaldaron con su voto a los candidatos de la élite de los Valles Centrales (gobernadores, diputados y presidente de la República), mientras que en los primeros años de la Revolución en Chiapas, el voto de los indígenas favoreció a los candidatos de los políticos de San Cristóbal de Las Casas. ¿Qué factores de orden político, económico y social pudieron influir en el cambio de preferencias electorales de los indígenas de Los Altos? ¿Cuáles fueron los efectos de la participación electoral de la población nativa en el proceso de construcción del Estado chiapaneco? ¿Qué papel jugaron los ayuntamientos indios en ese proceso? Estas preguntas son la que trataremos de responder en las siguientes líneas.

El voto indígena de Los Altos en los procesos electorales, 1904-1910

Para 1901, la mayoría de los pueblos bajo estudio estaban habitados mayoritariamente por hablantes de lenguas mesoamericanas, más del 90% del total de la población. Solamente los pueblos de Amatenango y Huistán contaban con un porcentaje significativo de ladinos, 21% y 17% respectivamente. Pertenecían al primer distrito electoral del estado, en cuya cabecera, la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, en su mayor parte habitada por ladinos y sede del departamento Las Casas, se daban cita los electores que habían sido designados previamente por los habitantes de cada pueblo, para elegir a las autoridades estatales y federales. Las reuniones se realizaban en el ex convento de Santo Domingo; ahí se instalaba la junta electoral correspondiente, la cual estaba integrada por un presidente, un secretario y varios escrutadores. Durante la primera década de 1900 y hasta 1915, el jefe político del departamento Las Casas, quien también residía en la ciudad de San Cristóbal, era el responsable de validar las elecciones de las autoridades estatales y federales. También recibía y validaba las elecciones de las autoridades municipales, incluyendo las designaciones de los secretarios de los ayuntamientos.

Cuadro 2. Población de lenguas mesoamericanas en los pueblos y municipios pertenecientes al primer distrito electoral del estado de Chiapas, 1900.

Lugar	Población total	Hablantes de lenguas mesoamericanas	% de hablantes de lenguas mesoamericanas	Adscripción
San Cristóbal de Las Casas	16, 296	2, 125	13%	Departamento Las Casas
Ejido Pedernal				
Huistán	3, 461	2, 863	83%	
San Lucas	962	940	98%	
Nuevo León				
San Felipe				
Teopisca	2, 452	346	14%	
Amatenango	1, 322	1, 049	79%	
Tenejapa	5, 842	5, 511	94%	
Aguacatenango				
Totolapa	1, 688	444	26%	
Pinola				
Santa Marta				Partido Chamula
Santiago				
Magdalenas				
Chamula	13, 289	13, 276	99%	
Zinacantán	3, 114	3, 081	98%	
San Andrés	3, 713	3, 518	95%	
San Miguel Mitontic	1, 685	1, 682	99%	

Fuente: AHMSC, Inventario de los expedientes de elecciones de electores correspondiente a este Primer Distrito, formado para la entrega prevenida por el Artículo 22 de la Ley Orgánica Electoral de mayo 15 de 1903, San Cristóbal de Las Casas, 2 de noviembre de 1906. (Los datos demográficos fueron proporcionados por Juan Pedro Viqueira, COLMEX.)

Durante las primeras décadas del siglo XX, los ayuntamientos indígenas de Los Altos organizaron las elecciones anuales de los funcionarios municipales, además de las elecciones para presidentes de la república, gobernadores, diputados, senadores y ministros del Superior Tribunal de Justicia. La participación de los indígenas en procesos electorales y su organización formaban parte de la vida política de los pueblos

de la región desde la época colonial. Existen evidencias documentales acerca de las elecciones que se realizaban anualmente en los cabildos indios de la antigua Provincia de Chiapas,²⁸⁶ por lo que la legislación emitida en el siglo XIX sólo confirmó una práctica que era común en dichos pueblos.

Las boletas y actas de resultados electorales consultadas para este trabajo muestran un conocimiento puntual de la legislación electoral y una amplia participación de los indígenas en los comicios de 1904 a 1917, aunque cabe la posibilidad de que les hayan sido entregadas las actas ya llenadas. En algunos casos, la documentación muestra la participación de varios municipios en un mismo proceso electoral, en otros casos la información aparece incompleta, por lo que no se sabe si los expedientes de los otros municipios se extraviaron o si algunos pueblos no participaron en determinadas elecciones. En el archivo también se localizaron documentos sobre inconformidades en elecciones municipales, pero no con relación al nombramiento de funcionarios en el nivel federal y estatal. Estos procesos transcurrieron en aparente calma y presentaron un consenso a favor de los gobernantes porfiristas.

De acuerdo con las boletas y actas electorales, las primeras elecciones federales del siglo XX que se organizaron en los municipios indígenas fueron las de 1904, año en que Porfirio Díaz fue reelecto como presidente de la República, por sexta ocasión, y Ramón Corral obtuvo la vicepresidencia. Las únicas actas y boletas que se localizaron de ese proceso son del pueblo de San Andrés, cabecera del Partido Chamula. De acuerdo con ellas, el ayuntamiento convocó a la votación y envió a sus representantes para instalar las mesas electorales en las distintas secciones en que fue dividido el municipio. Cada sección debía comprender de 500 a 2, 000 habitantes, y a cada 500 habitantes correspondía un elector. Las fracciones de más de 250 habitantes se computaban como una sección y debían nombrar también un elector. En la elección de San Andrés participaron los habitantes de al menos seis secciones, quienes en todos los casos nombraron a sus respectivos electores por mayoría absoluta de votos, aunque no siempre fue así, como veremos más adelante. En este proceso también resulta notorio el número de votantes que participó en cada sección. En la primera sección obtuvo el triunfo Andrés Díaz, con 98 votos; en la segunda ganó un individuo también llamado Andrés Díaz, con 86 votos; en la tercera ganó Lucas Ruiz, con 100 votos; en la cuarta Miguel López, con 92 votos; en la quinta Agustín Hernández, con 89 votos; y en la sexta Juan Gómez, con 96 votos.²⁸⁷

²⁸⁶ Véase el trabajo de Gudrun Lenkersdorf, *Repúblicas de indios. Pueblos mayas en Chiapas, siglo XVI, México*, UNAM, 2001.

²⁸⁷ AHMSC, Sección Jefatura Política, Actas de elecciones y varios oficios del ayuntamiento, Año 1904, Expedientes 16, Fojas 11.

Resulta difícil saber si las boletas electorales que se entregaron a los votantes fueron previamente llenadas por el representante del ayuntamiento y tampoco puede asegurarse que las boletas fueron firmadas efectivamente por los votantes, ya que la mayoría de ellos no sabía leer ni escribir y otras personas debían firmar por ellos, según quedaba asentado al final de cada boleta. Lo que sí resulta claro es que la cantidad de boletas de cada sección del pueblo de San Andrés, entre 86 y 100, representa un número importante de votantes, sobre todo si consideramos que sólo votaban los varones y que a cada 500 habitantes correspondía un elector. Esto evidentemente tiene relación con el hecho de que San Andrés era el pueblo con mayor densidad de población de Los Altos, 13, 289 habitantes en 1900, al mismo tiempo que es un reflejo de alta participación de la población en los comicios, hayan sido éstos inducidos o no. Aunque no se localizó el acta de la votación final de los electores del distrito primero, al que correspondía el pueblo de San Andrés, es muy probable que los resultados favorecieran a Porfirio Díaz para presidente de la república y a Ramón Corral para vicepresidente, pues sólo dos años después, en 1906, los indígenas de los distintos pueblos de Los Altos votaron por el porfirista Ramón Rabasa para gobernador del estado.

En las elecciones para designar a Rabasa, en las que se eligieron también a senadores y ministros del Superior Tribunal de Justicia, participaron habitantes de Amatenango, Huistán, Chanal, Magdalena y Tenejapa. De acuerdo con las listas de electores, todos los votantes eran “labradores”, solteros o casados, y casi ninguno sabía leer. En el caso de Huistán, los habitantes ladinos, quienes poseían los ranchos y fincas establecidos en el pueblo, no aparecen mencionados en el padrón de votantes. El municipio fue dividido en al menos cinco secciones, aunque solamente se conservaron las actas de dos de ellas. En la segunda sección votaron 30 individuos; 13 eligieron a Alonso Gómez; y los demás votaron por tres diferentes electores.²⁸⁸ En la quinta sección solamente votaron 14 individuos, seis de ellos lo hicieron por Diego Vázquez, cinco por Miguel Chig y tres por Martín Bolom.²⁸⁹

En el pueblo Amatenango votaron indígenas tzeltales de al menos tres secciones. En la primera, 24 votantes eligieron a Bonifacio López, mientras que otros 19 votaron por tres distintos candidatos: Ramón Gómez, Prudencio Gómez y Luciano Ramírez, dos de ellos con 6 votos y otro con 7 votos.²⁹⁰ En la segunda sección participaron 31 votantes. Al igual que en la sección anterior, no hubo consenso acerca de quién debía ser elector: 14 indígenas votaron por Santos Zepeda, y el resto votó por cuatro distin-

²⁸⁸ AHMSC, Lista de escrutinio para nombramiento de elector, 2ª Sección, Huistán, 13 de mayo de 1906.

²⁸⁹ AHMSC, Lista de escrutinio para el nombramiento de elector de la 5ª Sección, Huistán, 10 de mayo de 1906.

²⁹⁰ AHMSC, Lista de escrutinio para el nombramiento de elector, 1ª Sección, Amatenango, 13 de mayo de 1906.

tos candidatos, con 1, 4, 6 y 6 votos.²⁹¹ Finalmente, en la tercera sección votaron en total 47 indígenas, 21 a favor de Tiburcio Pérez, y los otros en apoyo a cinco candidatos distintos, con 5, 3, 7 y 11 votos.²⁹² En los dos casos anteriores, Huistán y Amatenango, resulta relevante que no existía un consenso acerca de quién debía ser el elector de cada sección, lo que significa que al menos en ese nivel de las elecciones la inducción o manipulación del voto no era muy clara.

En la elección para gobernador y funcionarios federales también participaron los habitantes del pueblo de Santiago²⁹³, aunque solamente se localizaron actas y boletas de la primera sección. En el acta de resultados aparece designado como elector Sebastián Pérez con 30 votos. En el pueblo de Chanal, los documentos también están incompletos, pero se encontraron las actas y boletas de la tercera sección del municipio, en cuyo padrón de votantes se registraron 43 individuos, aunque únicamente emitieron su voto ocho habitantes a favor de Calisto Jiménez Guachi.²⁹⁴ Por último, en Magdalena, del Partido de Chamula, creado en 1896, los habitantes de la primera sección nombraron a Marcos Jiménez como elector, y en una de las secciones de Santa Marta, también del Partido de Chamula, fue designado Sebastián Díaz con 32 votos, quien al parecer era el único candidato.²⁹⁵ En todos estos casos, el número de votantes por sección fue de menos de 47 varones, cantidad que para cada sección coincide proporcionalmente con la densidad demográfica de esos poblados; 1, 247 habitantes de Chanal, 1, 322 de Amatenango y 3, 461 de Huistán²⁹⁶. Como en el caso de San Andrés, estos datos pueden significar que una buena parte de los habitantes con derecho a voto de cada sección participaba en los comicios.

No existen evidencias para suponer que los indígenas que participaron en esos comicios fueron presionados para designar a un determinado elector. Las únicas quejas relacionadas con los asuntos internos de sus pueblos fueron las que presentaron en contra de algunos secretarios municipales, cuyo cargo no era elegible como el de los ediles, así como de grupos de ladinos que pretendieron imponer a sus candidatos para ocupar cargos en los ayuntamientos de los pueblos de la región. En ningún momento los indígenas mostraron inconformidad con las autoridades municipales por haberlos forzado a votar por funcionarios estatales que ellos mismos no aceptaran. Al parecer ni el trabajo más o

²⁹¹ AHMSC, Lista de escrutinio para el nombramiento de elector, 1ª Sección, Amatenango, 13 de mayo de 1906.

²⁹² AHMSC, Lista de escrutinio para el nombramiento de elector, 1ª Sección, Amatenango, 13 de mayo de 1906.

²⁹³ AHMSC, Acta de resultados de nombramiento de elector, Santiago, 21 de octubre de 1906.

²⁹⁴ AHMSC, Lista de escrutinio para nombramiento de elector 3ª Sección, Chanal, 21 de octubre de 1906.

²⁹⁵ AHMSC, Actas de resultados de nombramiento de electores, Magdalena y Santa Martha del Partido de Chamula, 21 de octubre de 1906.

²⁹⁶ Datos proporcionados por Juan Pedro Viqueira, investigador de El Colegio de México, A.C.

menos forzoso que realizaban en las fincas cafetaleras, en cuya contratación participaban las autoridades municipales, ni los bajos salarios que percibían fueron motivos suficientes para que los pobladores de la región negaran su voto a favor de los candidatos que proponían los gobernantes porfiristas. Tampoco el acceso a la tierra parece haber sido fuente de inconformidad y de cuestionamiento a los gobernantes, pues como ya se mencionó, la pobreza de la mayor parte de las tierras de la región impidió que el sistema de fincas se expandiera a costa de las posesiones de la población nativa.

Una de las quejas que los indios presentaron en contra de los secretarios municipales fue la de José González, nativo del pueblo de Zinacantán, quien en 1909 dirigió una carta al gobernador en la que denunció al secretario del ayuntamiento por persecución. El funcionario había cometido distintos abusos en contra de José González, como por ejemplo, aprehenderlo por haber llegado a buscar a la cárcel a su propio hermano, en donde éste se encontraba preso, y haberles cobrado 50 centavos de multa para dejarlos en libertad. También acusó al secretario de haber mandado encarcelar a unos niños que estaban en la escuela, en común acuerdo con el preceptor del pueblo, para después cobrarles a sus padres cuatro o cinco pesos por su libertad.²⁹⁷

Los abusos que cometían los secretarios municipales y los ladinos establecidos en distintos pueblos fueron quizás los agravios más importantes que la población nativa de la región experimentó en los últimos años del Porfiriato. Algunos de los conflictos con los ladinos pusieron en evidencia la importancia que los indígenas concedían a los gobiernos locales, a los cuales estuvieron dispuestos a defender del control que intentaron ejercer los propios ladinos. Este fue el caso de Huistán, en donde los conflictos entre indígenas y ladinos adquirieron tintes de violencia y tuvieron repercusiones en las elecciones municipales. En Husitán, dos grupos de indígenas, uno de ellos liderado por ladinos, se enfrentaron en las elecciones municipales de 1909. El conflicto se hizo evidente cuando un grupo de ladinos, entre ellos Saturnino Trujillo, Reynaldo Cruz, Severiano Trujillo, Juan Narváez, Lucio Liévano y Alfredo y Gregorio Cruz, dirigió una queja al gobernador del estado denunciando que Jesús Cancino, un funcionario indígena del ayuntamiento, cometía diversos abusos en contra de la población. Entre ellos haber citado supuestamente a 50 indígenas del pueblo, bajo amenaza de ser multados si no acudían, para exigirles dinero que utilizaría para pagar una banda de música. Como los nativos se negaron a dar la colaboración, el señor Cancino los aprehendió y los encerró en la cárcel por 24 horas.²⁹⁸

²⁹⁷ AHECH, Fondo Secretaría General de Gobierno (en adelante FSGG), Sección Gobernación, Expediente 30-31, Tomo VII, 1909, Carta de José González al gobernador del estado, Zinacantán, 21 de agosto de 1909.

²⁹⁸ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Expediente 43-48, Tomo XI, 1909, Carta de varios vecinos de Huistán al gobernador del estado de Chiapas, San Cristóbal de Las Casas, 7 de abril de 1909.

Unos meses después, en apoyo a Jesús Cancino, un grupo de indígenas del mismo municipio dirigió también una carta al gobernador.²⁹⁹ Señalaron que en el pueblo se había formado un grupo o “partido de carácter político”, que se dedicaba a oprimir a los habitantes, y que en él participaban Juan José Nájera y Eliseo Morales, entre otros, liderados por Saturnino Trujillo, Reynaldo Cruz, Severiano Trujillo, Juan Narváez, Lucio Liévano y Alfredo y Gregorio Cruz. Los inconformes acusaron a estos últimos de haber intentado asesinar a Jesús Cancino, integrante del ayuntamiento indio, y haber apuñalado a Santa Ana Liévano para asesinarlo. Se quejaron también de que desde hacía tres años, ese grupo había ocupado puestos en el ayuntamiento, pero que habían causado muchos daños, entre otros, el cobro de cuotas ilegales, el abandono total del panteón, el cateo de las casas de los habitantes por las noches, el despojo de terrenos de cultivo a los campesinos para ensanchar sus propias “labores”, y el reclutamiento de “miles” de hombres para construir un camino que comunicaba con sus propias “labores”. Otro abuso que cometía el grupo liderado por Saturnino Trujillo era proporcionar trabajadores a los finqueros, exigiéndoles largas jornadas de trabajo a cambio de pagos mínimos.³⁰⁰

En la carta que dirigieron al gobernador, el grupo de indígenas contrario al de ladinos aseguró que Jesús Cancino era un buen presidente municipal, pero que el regidor Alfredo Trujillo, quien lo había sustituido temporalmente por problemas de salud, y que al parecer obedecía las órdenes de los ladinos, cometía diversos abusos, como el encarcelamiento de las autoridades municipales que no obedecían sus órdenes y el control de estancos y monopolios en el pueblo. Señalaron que los habitantes del municipio no podían trabajar libremente en sus cultivos, porque el regidor los citaba continuamente al ayuntamiento, por cualquier pretexto, bajo la vigilancia de varios policías. Finalmente argumentaron que a pesar de que la licencia de Jesús Cancino había terminado, “los caciques” del pueblo habían impedido su regreso al cargo.

El jefe político del departamento Las Casas, por su parte, en una carta que envió al gobernador, afirmó que las quejas de los indígenas eran “exageradas” y que ya había dado órdenes a los finqueros para que realizaran mejores pagos a los peones; además negó que en el pueblo existiera un monopolio de aguardiente. Sin embargo, las cosas en el pueblo no mejoraron. En el mes de diciembre, el ayuntamiento convocó a las elecciones municipales y las diferencias entre los dos grupos generaron un ambien-

²⁹⁹ AHECH- FSGG, Sección Gobernación, Expediente 43-48, Tomo XI, 1909, Carta de un grupo de indígenas de Huistán al gobernador del estado, Huistán, 15 de octubre de 1909.

³⁰⁰ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Expediente 43-48, Tomo XI, 1909, Carta de un grupo de indígenas de Huistán al gobernador del estado, Huistán, 15 de octubre de 1909.

te de tensión.³⁰¹ El regidor, Alfredo Trujillo, del grupo de los ladinos, comunicó a las autoridades que el día previsto para realizar la elección, el 6 de diciembre de 1909, recorrió el pueblo para saber si se habían instalado las mesas electorales en las distintas secciones, y constató que los habitantes de la segunda sección se negaron a aceptar al empadronador y al instalador enviados por el ayuntamiento. Lo mismo ocurría en la tercera sección, en donde los indígenas habían recogido las boletas que el empadronador había recabado. Señaló que los culpables de que las mesas no se instalaran eran varios individuos encabezados por Senobio Camaras. Añadió que cuando se estaban instalando las mesas electorales, el señor Jesús Cancino, el anterior presidente municipal, les decía a los encargados que solamente recogieran las boletas en donde aparecieran los candidatos del ayuntamiento que a él le convenía y que desaparecieran toda la votación contraria. De esa manera, alegaba el quejoso, se instalaron seis mesas con las boletas que le convenían al señor Cancino.

No es posible asegurar si Jesús Cancino, el candidato del grupo contrario al de los ladinos, manipuló o no las elecciones, o si la facción de Alfredo Trujillo realizó la acusación del robo de boletas para desprestigiar a su contrincante. Lo cierto es que Cancino ganó las elecciones para presidente municipal, a pesar del intento que realizaron los ladinos por imponer a su propio candidato. En todo caso, lo relevante de este conflicto es la importancia que los indígenas concedían a las elecciones de los funcionarios municipales y las disputas electorales que tenían lugar en los municipios de la región ante la existencia de grupos opuestos. En el caso de las elecciones para funcionarios estatales y federales, los municipios indígenas de Los Altos al parecer actuaron de forma consensuada a favor de los candidatos porfiristas, en parte porque seguramente no fueron percibidos como fuente de agravio, pero también debido a la inexistencia de otros candidatos que pusieran en entredicho a los ya existentes.

De esa manera, en el año de 1909, un total de 93 electores de los pueblos de la región de Los Altos, incluyendo San Cristóbal Las Casas, votaron a favor de la reelección del porfirista Ramón Rabasa para gobernador del estado.³⁰² Así mismo, en 1910, unos cuantos meses antes de iniciar el movimiento revolucionario encabezado por Madero, los ayuntamientos de la zona organizaron las elecciones para la renovación del ejecutivo federal, en las que Díaz resultó reelecto para la presidencia y Ramón

³⁰¹ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Expediente 30-31, Tomo VII, 1909, Carta del presidente municipal de Huistán turnada por el jefe político de Las Casas al secretario general de gobierno, San Cristóbal de Las Casas, 7 de diciembre de 1908.

³⁰² AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Expediente 20-29, Tomo VI, 1909, Acta de resultados electorales, San Cristóbal de Las Casas, 12 de julio de 1909.

Corral para la vicepresidencia. Participaron los ayuntamientos de Huistán, Teopisca, Tenejapa, Chamula, Zinacantán, San Andrés, Santiago, San Miguel Mitontic, Santa Marta, San Lucas, Amatenango y San Felipe Ecatepec,³⁰³ aunque en esa ocasión el número de votantes no fue tan significativo como en otras elecciones; solamente votaron en promedio 15 jefes de familia por sección. Es probable que la inestabilidad política y social que comenzó a vivirse en el estado a partir de entonces influyera para que las elecciones no se organizaran como en años anteriores, o bien que al interior de los pueblos indios, los políticos de San Cristóbal de Las Casas hubieran comenzado a politizar a la población indígena para dejar de apoyar a los candidatos porfiristas de la elite tuxtleca, como de hecho lo hicieron dos años después, en 1911, como veremos a continuación.

Cuadro 3. Votantes en las elecciones de 1910 para presidente y vicepresidente de la República, departamento Las Casas, Chiapas.

Municipio	Sección	Número de votantes
Tenejapa	1 ^a .	16
	3 ^a	12
	5 ^a .	10
	6 ^a .	11
San Miguel Mitontic	1 ^a .	15
	¿?	12
Magdalena	1 ^a .	11
	2 ^a .	13
Santiago	1 ^a .	10
	2 ^a .	9
Chamula	1 ^a	15
	2 ^a .	16
	3 ^a	14
	4 ^a	15
	5 ^a	17
	6 ^a	14
	7 ^a	13

³⁰³ AHMSC, Sección Jefatura Política, Dictamen de la segunda comisión electoral del primer distrito de Chiapas, Año 1910, Expedientes 37, Fojas 90.

Municipio	Sección	Número de votantes
	8ª	15
	10	15
	11ª	18
	12ª	17
	13ª	13
	14ª.	14
	15ª	15
	16ª	19
Santa Marta	1ª	12
San Andrés	1ª	10
	2ª	8
	3ª.	10
	4ª.	6
	5ª	8
	6ª.	7
Zinacantán	2ª	24
	3ª	21
	4ª	25
Tenejapa	7ª	8
	8ª	12
Tenejapa	9ª	10
	10ª	11
	11ª	11
	12ª	9
Aguacatenango	1ª	61
	13ª	66
Amatenango	1ª	27
	2ª	22

Fuente: AHMSC. Sección Jefatura Política, Dictamen de la segunda comisión electoral del Primer Distrito Electoral de Chiapas, Año 1910, Expediente 30, Fojas 90, San Cristóbal Las Casas, 26 de junio de 1910.

Los ayuntamientos y el voto de los indígenas de Los Altos en el contexto de la Revolución en Chiapas (1910-1917)

En el mes de noviembre de 1910, con la promulgación del Plan de San Luis, que incluía un programa de reformas políticas, dio inicio el movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero. El movimiento cobró impulso militar en 1911, con los levantamientos de Pascual Orozco y Francisco Villa en el norte del país, y sus efectos en Chiapas se hicieron sentir muy pronto. Ramón Rabasa y los jefes políticos de la mayor parte de los departamentos políticos renunciaron, aunque la legislatura estatal y los gobiernos municipales permanecieron. Así mismo, en septiembre de 1911, una parte de la elite política de San Cristóbal de Las Casas, que no había logrado beneficiarse del enganche de trabajadores a las fincas del Soconusco y que estaba en contra del gobierno rabasista, encabezó un levantamiento armado bajo la bandera maderista, en el que participaron aproximadamente 1,000 indígenas de Chamula. Es probable que la adhesión de los chamulas al movimiento de la elite sancristobalense tuviera como propósito recuperar el control del gobierno local, cuya autonomía había disminuido desde finales del siglo XIX, a raíz de la creación del Partido Chamula por el gobernador Rabasa. El levantamiento duró solamente un mes; las fuerzas tuxtlecas sofocaron violentamente a los rebeldes y los políticos de San Cristóbal tuvieron que firmar un acuerdo para dar fin a las hostilidades.³⁰⁴

Antes del levantamiento armado, en los meses de junio y julio de ese año, se habían organizado las elecciones para renovar los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, este último debido a la renuncia de Ramón Rabasa. Por primera vez en muchos años, las elecciones para diputados dieron como resultado a candidatos de facciones contrarias, la tuxtleca y la sancristobalense, que se habían enfrentado en noviembre de 1911. En el departamento Las Casas, el candidato que obtuvo el triunfo fue José Antonio Rivera, al igual que en los departamentos de Simojovel, Palenque, La Libertad y Chilón. En esas elecciones, además del municipio de San Cristóbal, participaron los municipios indígenas de Zinacantán, Huistán, Chanal, Teopisca, Tenejapa, San Andrés y San Lucas.³⁰⁵ En la mayoría de ellos, el número de electores por los que votaron los habitantes de cada sección osciló entre tres y cuatro candidatos, sólo dos secciones votaron por un solo candidato para elector, lo que posiblemente fue resultado de la competencia electoral que comenzó a presentarse al interior de los municipios indígenas.

³⁰⁴ Thomas Benjamin, *El camino a Leviatán. Chiapas y el Estado Mexicano, 1891-1947*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, pp. 149-159.

³⁰⁵ AHMSC, Sección Jefatura política, Votaciones para elegir electores que renovarán el poder legislativo y judicial del estado, Año 1911, Expediente 83, Fojas 256.

En el caso de Zinacantán, cada uno de los electores por los que votaron los habitantes de las distintas secciones obtuvo entre 10 y 11 votos. En Huistán votaron entre 10 y 29 indígenas por cada sección, de un total de 56 con derecho a voto. En Chanal, los individuos con derecho a voto en una de las secciones del pueblo eran 15, la misma cantidad de votantes que participaron en la designación de elector en otra de las secciones del pueblo. En el caso de Teopisca, en la tercer sección, el total de varones con derecho a voto era de 46, y en esa ocasión votaron 34 individuos, es decir el 73% de los votantes. En Tenejapa, los indígenas que participaron en los comicios oscilaron entre 8 y 10 por sección, un porcentaje reducido en relación con la densidad de población del municipio, aunque un padrón electoral registró para una de las secciones de ese pueblo un total de 14 individuos con derecho a voto.³⁰⁶ En San Miguel Mitontic, los padrones electorales de distintas secciones registraron entre 15 y 22 varones con derecho a voto, y en cada una de ellas participaron entre 12 y 14 “labradores”. En Chamula, los indígenas con derecho voto en cada sección era de entre 14 y 29, y participaron en la votación entre 13 y 15 por sección, es decir, un porcentaje bastante significativo.³⁰⁷

En conformidad con los procedimientos del código electoral, una vez que los electores de los distintos municipios indígenas fueron designados, se efectuó la reunión del colegio electoral en la ciudad de San Cristóbal en donde los electores emitirían su voto final. El resultado de la votación favoreció a Guadalupe Coello, para diputado propietario, y a Antonio Rivera, para gobernador, ambos candidatos de los políticos de San Cristóbal de Las Casas, como ya se mencionó.³⁰⁸ Por su parte, la facción tuxtleca votó por Gordillo León para gobernador, y aunque diversas fuentes señalaron que en el conteo final obtuvo el triunfo José Antonio Rivera, Gordillo León fue declarado el vencedor oficial.³⁰⁹ Posiblemente el voto de los indígenas de Los Altos a favor de los candidatos de los políticos sancristobalenses fue resultado de las promesas que realizaron para liberar a los ayuntamientos indígenas de las presiones que ejercían los secretarios municipales sobre los ediles y la población en general. De hecho, aun después de concluido el movimiento armado en Chiapas, los secretarios municipales continuaron representando una fuente de agravio para los pueblos de la región. En

³⁰⁶ AHMSC, Sección Jefatura política, Elecciones de electores para renovar poderes estatales, Año 1911, Expediente 85, Fojas 297.

³⁰⁷ AHMSC, Sección Jefatura política, Elecciones de electores para renovar poderes estatales, Año 1911, Expediente 85, Fojas 297.

³⁰⁸ AHMSC, Sección Jefatura política, Elecciones de electores para renovar poderes estatales, Año 1911, Expediente 85, Fojas 297.

³⁰⁹ Thomas Benjamin, *El camino a Leviatán*,..., p. 160.

1919, por ejemplo, en Tenejapa y Magdalena, los habitantes y los ediles del ayuntamiento denunciaron a los secretarios municipales Ramón Suárez y Ciro Ozuna por varios delitos que cometieron, y aunque estaban siendo procesados, exigieron que la autoridad judicial actuara con objetividad y que los castigara.³¹⁰

Durante su gestión, y en concordancia con los principios maderistas, Gordillo León alentó la competencia entre los partidos políticos. Los tuxtlecos habían fundado el Partido Liberal Chiapaneco, que defendía los intereses económicos de los finqueros de los Valles Centrales, y en mayo de 1912 los sancristobalenses crearon el Partido Popular Chiapaneco.³¹¹ En su manifiesto, este partido proponía alentar la libertad y efectividad del sufragio, respetar el voto activo y pasivo en las elecciones populares, uniformar la opinión pública en relación con el sistema electoral municipal, estatal y federal, así como liberar al pueblo de las cargas que lo “oprimían”, y establecer leyes protectoras para los indios, consignas estas últimas con las que los sancristobalenses seguramente buscaban ganarse el apoyo de los municipios indígenas para un futuro ascenso al poder estatal.

Pero también Gordillo León, apoyado por los finqueros de los Valles Centrales, decretó varias medidas a favor de los trabajadores agrícolas y para la protección de los indígenas, lo que quizás le valió para que en las siguientes elecciones, indígenas de varios municipios de Los Altos votaran por los candidatos que propuso el Partido Liberal Chiapaneco, fundado precisamente por los políticos de Los Valles Centrales. Gordillo emitió un decreto que prohibió a los patrones mantener deudas de los peones por más de un año y estableció una jornada máxima de 10 horas al día, además de prohibir que las deudas fueran hereditarias. Así mismo, con el fin de evitar abusos en contra de los indígenas de Los Altos, estableció una oficina para revisar los contratos que firmaban para trabajar en las fincas cafetaleras, aunque a la larga esta oficina multiplicó los abusos. Para calmar los ánimos de la insurrección de 1911 ordenó la abolición del impuesto de capitación, aunque finalmente se eliminó hasta 1915.³¹²

A principios de 1913, Gordillo León declaró lealtad al gobierno de Huerta, después de que éste había traicionado y derrocado a Madero. Posteriormente, en el mes de febrero, Madero fue asesinado y casi inmediatamente después Venustiano Carranza se opuso a Huerta y dio inicio la revolución constitucionalista. En julio de 1913, Huerta reemplazó a Gordillo León por A. Z. Palafox, pero al mismo tiempo comenzaron a formarse grupos en apoyo a la revolución constitucionalista en distintas ciudades

³¹⁰ *El Tribuno*, Año III, No. 46, San Cristóbal de las Casas, 15 de noviembre de 1919.

³¹¹ AHMSC, Sección Secretaría Municipal, Libro de registro de escrituras de partidos políticos, Año 1912, Expedientes 12, Fojas 13.

³¹² Thomas Benjamin, *El camino a Leviatán*, p. 163.

del estado. Precisamente en esos meses se organizaron elecciones para la renovación del poder legislativo del estado. Los ayuntamientos de San Pedro Chenalhó, Chamula, Santiago, Pantelhó, San Andrés, Magdalenas, Santa Marta, Zinacantán y Huistán organizaron los comicios. En Santa Marta, en la sección primera, se presentaron tres candidatos, y de los 79 indígenas con derecho a voto, participaron solamente 23, es decir el 29%. En la segunda sección de Amatenango, compitieron nueve candidatos. Votaron 25 individuos de un total de 38 con derecho a voto, lo que equivale al 65% del total de votantes. El municipio de Chamula se dividió en 30 secciones. En una de ellas, la 14ª, el total de votantes era 22 y de éstos participaron en la elección 12 individuos.³¹³

A finales de ese mismo año, el jefe político del departamento Las Casas envió un comunicado a los municipios de su jurisdicción para convocar a elecciones extraordinarias para presidente y vicepresidente de la República, así como de diputados y senadores. Solicitó a los ayuntamientos dividir sus respectivas municipalidades en secciones numeradas progresivamente, las cuales, según la densidad de la población de cada municipio, podían comprender de 500 a 2, 000 habitantes.³¹⁴ Las elecciones se llevaron a cabo en el mes de julio de 1914. En todos los municipios indígenas del departamento Las Casas resultaron ganadores Pablo Rodríguez Castro, para diputado propietario, Lauro Castro, para diputado suplente, Emilio Rabasa, para senador propietario, y Salvador de los Monteros, para senador suplente. Emilio Rabasa era un antiguo porfirista, cercano a los terratenientes de los Valles Centrales, por lo que probablemente los candidatos para diputados y senadores de esas elecciones fueron propuestos por el Partido Liberal Chiapaneco, apoyados por el gobernador Palafox.

En esa ocasión la participación de los indígenas en los comicios fue copiosa. Chenalhó fue dividido en siete secciones. Si consideramos que en 1900 la población total del municipio era de 4, 869 habitantes, tenemos que cada sección incluía a 700 pobladores aproximadamente, y tan sólo en la segunda sección votaron un total de 115 indígenas. En el municipio de San Andrés la votación fue similar. En 1900, el municipio contaba con una población total de 3, 713 habitantes. En esa ocasión, el municipio fue dividido en cinco secciones, de aproximadamente 700 habitantes. En una de ellas, la quinta, los candidatos ganaron con 100 votos cada uno. Así mismo, en la quinta sección del municipio de San Andrés resultaron nombrados los mismos candidatos con 100 votos, mientras que la segunda sección de Magdalenas registró una votación de 127 habitantes.³¹⁵

³¹³ AHMSC, Sección Jefatura Política, Elecciones, Año 1913, Expedientes 75, Fojas 11.

³¹⁴ AHMSC, Sección Jefatura Política, Elecciones, Año 1913, Expedientes 75, Fojas 11.

³¹⁵ AHMSC, Sección Jefatura Política, Expedientes electorales de varios municipios, Año 1914, Expediente 38, Fojas 363.

Cuadro 4. Número de secciones en que fueron divididos cada uno de los municipios del departamento Las Casas, Chiapas, 1913.

Municipio	Número de secciones
San Cristóbal Las Casas	34
Teopisca	5
Amatenango	3
Nuevo León	1
Tenejapa	12
Huistán	8
Chanal	4
Zinacantán	5
Chamula	30
San Andrés	5
Magdalena	3
Santa Marta	1
Santiago	1
San Pedro Chenalhó	7
San Miguel Mitontic	2
Pantelhó	7
San Lucas	2
San Felipe Ecatepec	2

Fuente: AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo IX, Expedientes 132-133, Elecciones de presidente y vicepresidente de la República, “Cuadro que manifiesta el número de secciones en que se han dividido cada uno de los municipios de los departamentos del estado de Chiapas”, Tuxtla Gutiérrez, 6 de agosto de 1913.

Huerta presentó su renuncia en julio de 1914 y Carranza asumió la presidencia. A finales de ese año, Carranza nombró al general Agustín Castro gobernador de Chiapas, quien entregó todos los cargos importantes del gobierno estatal a militares. Una de las primeras acciones de su gestión fue la promulgación de la Ley de mozos, que entre otros aspectos abolió el sistema de servidumbre por deudas, prohibió las tiendas de raya y estableció salarios mínimos, además de jornadas de trabajo máximas. Con esta ley dio inicio un movimiento armado en el estado encabezado por finqueros de los Valles Centrales, conocidos como mapaches, que inició a finales de 1914 y conclu-

yó hasta 1920, cuando Tiburcio Fernández Ruiz, líder de los mapaches, se convirtió en gobernador del estado.³¹⁶

Durante los primeros dos años de guerra civil, el estado estuvo en manos de militares, y posteriormente se instalaron gobiernos civiles apoyados por la fuerza militar. Esa situación provocó que los procesos electorales en todo el estado se desarrollaran con irregularidad y que en algunas ocasiones se hiciera uso de la fuerza armada. A principios de 1920, por ejemplo, integrantes del Partido Conservador del centro del país arribaron a la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez, para tratar de anular las elecciones de funcionarios federales y estatales, cuyos resultados no les habían sido favorables. Sin embargo, mediante el uso de argumentos legalistas, el gobernador en turno, Pascual Morales, confirmó el triunfo del Partido Liberal, y ante la queja de algunos ayuntamientos de que no existían condiciones para que entraran en ejercicio de sus funciones, dio órdenes al jefe de operaciones militares para enviar contingentes de fuerza a distintos municipios.³¹⁷

En cuanto a las elecciones municipales realizadas durante esos años, los pueblos indígenas de Los Altos fueron escenario de diversos conflictos, los cuales confirman que en ese nivel de gobierno no estuvieron dispuestos a transigir, sobre todo cuando la Ley del Municipio Libre les había conferido mayor autonomía. En el municipio de Magdalena, por ejemplo, en 1918, los ediles del ayuntamiento dirigieron una carta al gobernador del estado denunciando a Carlos Domínguez por usurpación de funciones, debido a que se había adueñado del puesto de secretario municipal, sin consentimiento de los ediles, y bajo amenaza de amarrar a los regidores y a los síndicos. En su queja, los munícipes argumentaron que de acuerdo con “los principios revolucionarios” y a que “las corporaciones son libres y tienen facultades en el nombramiento y remoción de sus empleados”, debía actuarse en contra de Carlos Domínguez, quien además de usurpar el puesto y asignarse un salario de 15 pesos, intentaba imponer a cada uno de los integrantes del ayuntamiento que sería electo para entrar en funciones en el siguiente año.³¹⁸ Un año antes, en agosto de 1917, los munícipes de Magdalena se habían opuesto a que la facción anti constitucionalista, los mapaches, impusieran a Benjamín Rosales como secretario municipal, y pidieron al gobernador elegir a un secretario simpatizante de la causa constitucionalista.³¹⁹ Como respuesta a la solicitud

³¹⁶ Thomas Benjamin, *El camino a Leviatán,...*, p.173.

³¹⁷ *El Criterio*, Año 1, No. 39, Tuxtla Gutiérrez, 4 de enero de 1920, “Las elecciones municipales”.

³¹⁸ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 1, Expedientes 1-23, Año 1918, Carta de los munícipes de Magdalena al gobernador del estado, Magdalena, diciembre de 1918.

³¹⁹ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 1, Año 1917, Ayuntamientos, Solicitud de los funcionarios del ayuntamiento de Magdalena, Magdalena, 29 de agosto de 1917.

de los ediles, el gobernador dio órdenes al capitán Islas del bando mapache para no intervenir en los asuntos de las autoridades civiles de Magdalena. ³²⁰

Un caso similar ocurrió en el pueblo de San Miguel Mitontic, en julio de 1917, en donde Manuel Domínguez resultó electo para secretario municipal, pero un coronel obligó a los ediles a entregar el puesto a otra persona. Los miembros del ayuntamiento exigieron a las autoridades “el respeto de la soberanía del cuerpo municipal”, ante lo cual se dieron instrucciones superiores para la reinstalación de Manuel Domínguez. ³²¹

Conclusiones

La participación de los indígenas de Los Altos de Chiapas en las elecciones de funcionarios estatales y federales en las primeras décadas de siglo XX, a favor de los gobernantes porfiristas y después constitucionalistas, no puede entenderse simplemente como resultado de la coerción, de las prácticas fraudulentas, de la inexistencia de competencia electoral y de la dominación económica de los grupos de poder local. La ausencia de quejas por parte de la propia población indígena sobre abusos, amenazas o la utilización de las fuerzas armadas durante los procesos electorales, aunado a la alta concurrencia en los comicios y a la existencia de una cultura electoral por lo menos desde la década de 1860, cuando los municipios de la región apoyaron las candidaturas de los gobiernos liberales de Benito Juárez y Ángel Albino Corzo, para presidente de la república y gobernador respectivamente, sugieren que los pobladores de la región valoraban la importancia del voto como instrumento de participación política y de negociación con los grupos hegemónicos.

Lo anterior no significa que el voto en la región indígena de Los Altos fue una respuesta a los ideales de un verdadero sistema democrático. En realidad no existía competencia electoral porque los partidos políticos aún estaban en formación; las elecciones eran indirectas en la primera década del siglo XX, lo que restringió la representatividad ciudadana; y finalmente el voto de los sectores populares era fundamentalmente corporativo y no individual, lo que también demeritó la participación democrática. Todas estas razones, sin embargo, no significan que el voto de los indígenas de la región estuviera desprovisto de expectativas propias e intereses específicos.

A partir del análisis de las condiciones socioeconómicas y políticas de Los Altos de Chiapas a finales del siglo XIX y principios del XX, es posible plantear algunas explicacio-

³²⁰ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 1, Año 1917, Ayuntamientos, Respuesta del gobernador del estado a una solicitud del ayuntamiento de Magdalena, Tuxtla Gutiérrez, 6 de septiembre de 1917.

³²¹ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 1, Año 1917, Ayuntamientos, Queja de los ediles de San Miguel Mitontic, Mitontic, julio de 1917.

nes acerca de las inclinaciones electorales de sus habitantes. Como vimos, buena parte de los pueblos indígenas de la región logró mantener el control sobre sus tierras, a pesar de las leyes que los gobiernos porfiristas promulgaron para la división de los ejidos y su adquisición en propiedad privada a finales del siglo XIX. Si bien la mayor parte de las tierras de la región eran poco propicias para la agricultura, sus pobladores estaban en condiciones de producir al menos los granos de primera necesidad y contaban además con la posibilidad de incorporarse al trabajo de las fincas cafetaleras del Soconusco. De esta manera, y pese a las condiciones desventajosas que enfrentaban, la población indígena de Los Altos pudo completar su economía de autoconsumo y atender las necesidades mínimas de subsistencia. A cambio de ello, y del control que ejercían sobre su vida social y religiosa, los indios estuvieron dispuestos a respaldar a los candidatos de los gobiernos porfiristas que propuso la elite de políticos de los Valles Centrales a principios del siglo XX.

En cambio, en lo que la población indígena de Los Altos no estuvo dispuesta a transigir fue en lo referente al control de sus gobiernos locales. Como vimos, cuando los ladinos o las autoridades estatales intentaron ejercer el control de los ayuntamientos indígenas, a través de los secretarios municipales o mediante la imposición de los ediles, los indígenas protestaron presentando diversas quejas ante los jefes políticos y el propio gobernador. Precisamente la pérdida de autonomía en el manejo de sus asuntos internos parece haber sido una de las causas del Levantamiento Chamula de 1911 y también puede explicar el cambio de preferencias electorales de los habitantes de la región a favor de los candidatos de la elite alteña, cuando ésta decidió enarbolar la causa maderista en contra de los políticos de los Valles Centrales, quienes habían controlado el poder estatal durante los últimos años del Porfiriato.

Finalmente, resulta claro que tanto para la élite política de los Valles Centrales como para la sancristobalense, el voto de los indígenas de Los Altos resultó estratégico, no sólo por constituir la principal fuente de mano de obra barata para las fincas cafetaleras, que en esos años se encontraban en completo auge, sino por ser la región más poblada de la entidad chiapaneca y por tanto la que proporcionaba el mayor número de votos. De ahí los esfuerzos que las autoridades estatales realizaron para garantizar el desarrollo de las elecciones de funcionarios estatales y federales en la región, en cuya organización los ayuntamientos indígenas jugaron un papel de primera importancia. A cambio del voto de los indígenas, las elites locales estuvieron dispuestas a concederles cierta autonomía en el manejo de sus asuntos internos, sobre todo a partir de la Ley del Municipio Libre de 1915, cuando habitantes y autoridades indígenas de diversos municipios exigieron al Estado chiapaneco poner fin a los abusos que los secretarios municipales cometían en sus pueblos.

Fuentes de información

Archivos

- AHECH Archivo Histórico del Estado de Chiapas
Fondo Secretaría General de Gobierno
Sección Gobernación
- AHMISC Archivo Histórico Municipal de San Cristóbal
Sección Jefatura Política
Secretaría Municipal
- PRENSA
- El Tribuno*, No. 46, 15 de noviembre de 1919.
El Zurriago, periódico independiente, charlatán, enemigo de los abusos y arbitrariedades y sin subvención
Años 1882 y 1883, Libro 37.
- El Criterio*, No. 39, 4 de enero de 1920,
El Espíritu del Pueblo, Tomo VI, 30 de marzo de 1871
El pueblo libre, No. 7, 1 de febrero de 1918.

Bibliografía

- Annino, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821", en Antonio Annino (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires, 1995, 178-226.
- Avendaño Rojas, Xiomara, "Pueblos indígenas y república en Guatemala, 1812-1870", en Leticia Reina (coord.), *La reindianización de América, siglo, XIX*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 109-120.
- Bellingeri, Marco, "Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829", en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 227-290.
- Benjamin, Thomas, *El camino a Leviatán. Chiapas y el Estado mexicano, 1891-1947*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.
- Cáceres Muñoz, Juan "Entre la libertad y los privilegios: élite, elecciones y ciudadanía en el Querétaro de la primera mitad del siglo XIX", en *Historia Mexicana*, Vol. 61, No. 2 (octubre-diciembre), 2011, pp. 477-530.
- Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 2005.
- Garrido Aperó, María José Soborno, *fraude, cohecho. Los proyectos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1821-1822*, México, Instituto Mora, 2011.

- Ortiz Herrera, Rocío y Miguel Ángel Sánchez Rafael, "Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892", en *Tradición y modernidad en tres regiones de México*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2013.
- Palacios, Guillermo, *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, México, COLMEX, 2007.
- Palacios, Guillermo, *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, México, COLMEX, 2007.
- Pani, Erika "Misión imposible: la construcción de la representación política en México, siglo XIX", en *Journal of Iberian and Latin American research*, 20:1, pp. 36-49, <http://dx.doi.org/10.1080/13260219.2014.888941>.
- Peralta Ruiz, Víctor, "Los inicios del sistema representativo en Perú: ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales (1812-1815)" en Marta Iruozqui Victoriano (editora), *La mirada esquiwa. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, siglo XIX, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, 2005, pp. 65-92.
- Reina Aoyama, Leticia, "La autonomía indígena frente al estado nacional", en Romana Falcón y Raymond Buve (coords.), *Don Porfirio presidente...nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, Universidad Iberoamericana, México, 1998, pp. 335-359.
- Ruiz Abreu, Carlos (coord.), *Historia del congreso del estado de Chiapas*, Tomo III, México, Congreso del Estado de Chiapas, 1994.
- Rus, Jan, "El café y la recolonización de Los Altos de Chiapas, 1892-1910" en *Chiapas: de la Independencia a la Revolución*, México, CIESAS, 2005 pp. 253-287.
- Sánchez Rafael, Miguel Ángel, *La premodernidad arancelaria en Chiapas durante la primera parte del Porfiriato, 1876-1890*, Tesis de Licenciatura, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2012.
- Tecuanhuetz Sandoval, Alicia, *Los conflictos electorales de la élite política en una época revolucionaria, Puebla, 1910-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 2001.

Reformas y finanzas en la esfera municipal. Chiapas, 1881-1915

Miguel Ángel Sánchez Rafael

UNACH-UNICACH

Introducción

Entre 1860 y 1896 las autoridades de Chiapas llevaron a cabo una serie de reformas administrativas sobre su esfera municipal, cuyo efecto puede considerarse como un ejercicio de centralización y disminución de facultades relevantes para los ayuntamientos. Los primeros pasos de esas reformas se dieron en 1860, cuando se les retiró la atribución de establecer juicios de conciliación e impartir justicia en casos menores; y en 1861, cuando perdieron la facultad de elegir al jefe político del departamento, que desde ese año pasó a ser una atribución del ejecutivo.³²² Posteriormente, entre 1881 y 1892, el gobierno continuó con las reformas sobre los municipios, esta vez con la intención de reducir las facultades fiscales de sus autoridades. Tal reducción fue también una centralización, puesto que parte de la reforma consistió en que la facultad de proyectar arbitrios quedara en manos del congreso del estado, y ya no los ayuntamientos. Esto se concretó mediante el Plan General de Arbitrios y después con la promulgación de la Ley de rentas municipales. Adicionalmente, la Tesorería general y la de la federación se apropiaron del impuesto de aguardiente –entre otros–, que era uno de los más rentables. Además, la reducción de facultades fiscales de los ayuntamientos constituyó un doble esfuerzo enfocado, por un lado, a reorganizar la administración municipal y, por otro, dar lugar al principio liberal de libre comercio al interior del país. En atención a esto se suprimieron las alcabalas, que suponía un descalabro en las finanzas de los municipios.

En vista de las líneas anteriores, el objetivo del presente escrito es mostrar que la reducción y centralización de facultades impositivas de los ayuntamientos no necesariamente menoscabó de las finanzas de los municipios, porque en buena medida la pérdida de tales facultades se dio en un marco de medidas compensatorias que terminaron apuntalando –en algunos casos de manera importante– las tesorerías de los municipios.

³²² Los efectos de dichas acciones aún están a la espera de investigaciones que los aborden con profundidad.

Un primer acercamiento es el trabajo de Rocío Ortiz Herrera y Miguel Ángel Sánchez Rafael, “Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892”, en Esaú Márquez y Carlos del Carpio (coords.), *Tradición y modernidad en tres regiones de México*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2013.

Las reformas antes mencionadas formaron parte de un amplio proceso de ajustes normativos sobre los municipios mexicanos. Con ellas se dejaba entrever el interés del Estado por ejercer mayor control sobre los municipios. Pero no se trataba únicamente de limitar las facultades contenciosas, administrativas (en el caso del nombramiento del jefe político) o fiscales de los consistorios, sino también de poner en marcha un conocido principio liberal: el de dejar en manos de particulares las tierras de los pueblos, mediante leyes de desamortización de los bienes de comunidad, principalmente desde 1856 –aunque se sabe que desde el periodo colonial se habían hecho esfuerzos al respecto.³²³ Los argumentos para justificar las reformas aludidas coincidían en que el papel de los ayuntamientos como órganos de representación política, ejecutores de la administración estatal en los municipios y poseedores de una parte de los bosques y tierra cultivable obstaculizaba el progreso de la nación. Concretamente en lo concerniente a sus facultades fiscales, los argumentos se centraron en señalar que los ayuntamientos llevaban a cabo sus funciones administrativas con desorden, que sus atribuciones en materia de impuestos estaban por encima de la ley y que en cierto modo la forma en que funcionaban frenaba el desarrollo del comercio.

Tales razones no distaban de aquellas que desde el siglo XVIII, y luego en la primera mitad del XIX, habían esgrimido las autoridades coloniales primero, y republicanas después. Esto nos lleva a señalar que el asunto de la disminución y centralización de las facultades fiscales de los ayuntamientos tuvo lugar, con variados efectos, en un marco temporal más amplio del que nosotros abordamos. Algunas tesis que se han planteado indican que los esfuerzos por contener el ímpetu de los consistorios, tanto en España como en tierras novohispanas, venían de muy atrás. Concretamente en España, el afán de centralizar y de controlar los aspectos fiscales de los ayuntamientos no había sido, en su origen, obra de los Borbones sino de sus antecesores. En efecto, con los Habsburgo varios ayuntamientos perdieron la facultad de controlar sus rentas y arbitrios, debido a que fueron acusados de mantenerlas en completo desorden. Aunque también se ha señalado que los Borbones, en todo caso, trataron de intensificar ese control, como una respuesta a las necesidades fiscales de la monarquía.³²⁴

De hecho, fue en España –con larga tradición en el establecimiento de arbitrios, pues databa desde el siglo XV– donde hubo mayor oposición a la facultad de establecer nuevas contribuciones municipales, y donde se cuestionó –desde la época de los Austrias–

³²³ Luis Alberto Arrijo Díaz Viruell, “Dos visiones en torno a un problema: las tierras comunales indígenas en Oaxaca y Michoacán, 1824-1857”, *Relaciones*, Vol. XXXI, No. 124, 2010, p. 144. François Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 263-264.

³²⁴ Carmen García García, *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, España, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1996, p.168.

la inconveniencia crear un sin número de arbitrios.³²⁵ En cambio en Nueva España, con el gobierno de los borbones se promovió la creación de nuevos arbitrios para que los ayuntamientos pudieran llevar acabo algunas obras de beneficio común en sus jurisdicciones.³²⁶ Pero el panorama novohispano era más complejo, pues hay que agregar que casi al mismo tiempo en que aumentaba la presencia de esas vías fiscales –los arbitrios–, se empezó a experimentar una serie de reformas, desde la llegada de José de Gálvez y luego mediante las Ordenanzas de Intendentes, cuyo objetivo era reducir el poder que las corporaciones civiles y eclesiásticas habían acumulado desde tiempo atrás. Se trataba, en síntesis, de intensificar la centralización de las ramas de gobierno, e impulsar la agricultura, la industria y el comercio. Lo anterior demandaba medidas reformadoras sobre diversos aspectos: las estructuras de gobierno, la eliminación de prerrogativas de las corporaciones y el mejoramiento de los sistemas de recaudación fiscal.³²⁷ Sin embargo, los efectos de las reformas borbónicas fueron variados en el territorio novohispano.³²⁸

³²⁵ Yovana Celaya Nández, “Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII”, en María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords), *La fiscalidad novohispana en el Imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, IIH-UNAM, 2015, pp. 331, 350, 353. Y fue también allá donde las instituciones regias se resistieron a aceptar la uniformidad de la administración de las haciendas locales, porque no había claridad en torno a las competencias que les correspondería, así como porque estaban en juego los intereses particulares de las distintas corporaciones que vislumbraron que su radio de acción disminuiría con la nueva organización institucional. Carmen García García, *La crisis de las haciendas...*, pp. 198, 210.

³²⁶ Yovana Celaya Nández, “Arbitrio a maíces...”, pp. 340-352.

³²⁷ Menegus Bornemann, Margarita, “Las Reformas Borbónicas. Comentarios al reglamento de bienes de comunidad de Metepec”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/722/12.pdf>, Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017, p. 758. Margarita Menegus, “Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial”, en Margarita Menegus y Alejandro Tortolero (coords.), *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, UNAM-IIH, 1999, p. 115-116. Luis Alberto Arrijoa Díaz Virruel y Carlos Sánchez Silva, “Pueblos, reformas y contrariedades agrarias: Oaxaca, 1742-1857”, en Luis Alberto Arrijoa Díaz Virruel y Carlos Sánchez Silva (eds.), *Conflictos por la tierra en Oaxaca. De las Reformas Borbónicas a la Reforma Agraria*, México, COLMICH, Universidad Autónoma “Benito Juárez”, de Oaxaca, 2012, p. 21. Yovana Celaya Nández, “Arbitrio a maíces...”, p. 337. En el caso de la ciudad de México, por ejemplo, el ayuntamiento había podido mantener su posición y privilegios hasta antes de la aparición de la Ordenanza de Intendentes. Véase Martha Leticia Espinosa Peregrino, “Las reformas político-administrativas en el ayuntamiento de la ciudad de México. 1765-1813”, *Secuencia*, No. 94, 2016, pp. 81-86, 90 y 96.

³²⁸ En Guadalajara, por ejemplo, los ediles actuaron con cierta autonomía pues evadieron algunas restricciones que de haber sido tomadas en cuenta sus intereses económicos habrían resultado afectados. Mientras eso su-

Más adelante, con la puesta en marcha de la Constitución de Cádiz los ayuntamientos se multiplicaron en varias provincias, aunque en otras partes del territorio novohispano (Oaxaca y Michoacán, por ejemplo) la aplicación de esa ley fue difícil o imposible en su primer periodo de vigencia (1812-1814) debido a los conflictos armados entre realistas e insurgentes.³²⁹ Donde lograba jurarse, los nuevos ayuntamientos constitucionales a veces quedaban subordinados al jefe político y a los diputados provinciales, especialmente en lo referente a sus finanzas.³³⁰ Pero cuando el documento gaditano se restableció en 1820 provocó que una parte del poder del Estado se transfiriera a las entidades locales, especialmente a los pueblos. E incluso en algunas ciudades, como Guanajuato y San Luis Potosí, ese segundo aire de la Constitución de Cádiz motivó que algunos ayuntamientos capitalinos reclamaran el control de los propios y arbitrios, así como un papel preponderante frente a las juntas.³³¹

Situándonos en el periodo que nos interesa (1881-1915) vemos que las conclusiones acerca de los efectos de las reformas fiscales y administrativas sobre los municipios también son variadas y no siempre coinciden. Por ejemplo, en trabajos sobre haciendas estatales o la nacional durante el último cuarto del siglo XIX, se ha revelado –di-

cedía en esa intendencia, en Michoacán la autoridad del intendente Riaño se impuso a tal grado que consiguió modificar el proceso para nombrar alcaldes y regidores, y además mediante el establecimiento de las juntas de propios y arbitrios tuvo mayor injerencia en los ayuntamientos, lo que representó un claro menoscabo de su autonomía. También en Michoacán, las repúblicas de indios fueron severamente afectadas por disposiciones de José de Gálvez. Para el caso de Guadalajara véase: Luz María Pérez Castellanos, “Ayuntamientos gaditanos en la diputación provincial de Guadalajara”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, p. 272. Y para Michoacán véase Jaime Hernández Díaz, “Los ayuntamientos de Michoacán en los inicios de la vida independiente. Realidad y crisis”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos...*, pp. 240-243.

³²⁹ Juan Carlos Cortes Máximo, *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-IIH, 2012, pp. 27-28. Peter Guardino, “El nombre conocido de república. Municipios en Oaxaca, de Cádiz a la Primera República Federal”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos...*, p. 221.

³³⁰ José Antonio Serrano Ortega, “Instituciones artificiales, instituciones naturales. Diputaciones provinciales, ayuntamientos capitales y audiencias. Nueva España y México, 1820-1822, *Historia Mexicana*, Vol. LXVII, No. 265, 2017, p. 170.

³³¹ José Antonio Serrano Ortega, “Instituciones artificiales...”, p. 177. José Antonio Serrano Ortega, “Federalismo y anarquía, municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, COLMEX, 2010, p. 276.

rectamente o como de paso— que tales reformas constituyeron maniobras legales para sustituir los planes de arbitrio por aranceles únicos o leyes de rentas municipales, traspasar algunos de patrimonios fiscales de los municipios a las arcas estatales y de la federación, centralizar facultades como la administración de recursos naturales y eliminar las alcabalas. Y ante la pregunta de si esas reformas pauperizaron a los municipios, las respuestas apuntan en dos direcciones. Por un lado, y en sentido afirmativo, se ha señalado que durante el régimen de Porfirio Díaz se avanzó redujo la capacidad fiscal de los municipios, al punto de ponerlos al borde del déficit. Específicamente, se ha mencionado que la supresión de las alcabalas había sido una severa pérdida para las tesorerías municipales. Sin embargo, cabe decir que el análisis fibra por fibra de esas tesorerías —en el caso de Chiapas al menos— deja ver una realidad que quizá no siempre se ajuste a la afirmación anterior.³³²

En sentido contrario, en el caso de Yucatán el problema de la mala administración fiscal de los municipios se solucionó mediante el establecimiento de “un arancel único de arbitrios municipales para todas las poblaciones del estado (excepto Mérida y Progreso)”. Uno de los objetivos de esa medida fue centralizar el control contable y político de la administración hacendaria municipal, lo que se logró en 1896, con una nueva Ley de Hacienda Estatal. Con esa reforma finalmente se consiguió que para 1905 el ingreso anual de los municipios yucatecos se duplicara con respecto al de 1898.³³³

Por otro lado, los trabajos sobre casos específicos nos muestran una lógica diferente, como en los municipios de Puebla, Oaxaca y Michoacán. En el primero de ellos, Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez, destacaron que la Hacienda municipal poblana no había transitado por una fase de descalabro, sino al contrario, consideraron que desde la primera mitad del siglo XIX la Hacienda municipal poblana mantuvo sus cuentas en número negro, salvo algunos periodos. En el lapso 1881-1890 se intentó, sin éxito, una reforma para reorganizar la administración municipal y sus-

³³² Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, COLMEX, 2003, p. 80. Dado que su trabajo se encarga de la Hacienda nacional, Aboites Aguilar reconoció que a veces hizo planteamientos generales que no explicaban la problemática de todos los estados y municipios y que en todo caso se requerían estudios más puntuales para las regiones.

³³³ María Cecilia Zuleta, “Hacienda Pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910”, *Historia Mexicana*, Vol. LIV, No. 213, 2004, pp. 192-203. Aunque la autora dirige su interés a la Hacienda pública de ese estado en un periodo en que el cultivo del henequén empezaba a apuntalar las finanzas estatales, y no honda en el tema de las finanzas municipales, nos deja ver de paso los efectos de la reforma hacendaria estatal en Yucatán sobre la hacienda municipal.

tituir los impuestos indirectos por directos.³³⁴ Aparentemente, Puebla, con sus viejos impuestos, siguió siendo un municipio con capacidad de invertir recursos en obras urbanas (empedrados, rastros, cárceles, alumbrado) y educación.

La situación de Oaxaca fue diferente: en lugar de una reducción de facultades fiscales tuvo lugar una concesión de las mismas. Los municipios de ese estado no elaboraban planes de arbitrio, por lo que el gobierno avaló, en 1880, una reforma que permitió a los concejales establecerlos por primera vez. Las finanzas de la ciudad de Oaxaca mejoraron aunque no como se esperaba, puesto que el ayuntamiento siguió recurriendo a empréstitos y a las subvenciones al gobierno del estado. No obstante, la reforma mencionada ayudó a amortiguar dos golpes que sufrió el municipio de Oaxaca en la década de 1890: la pérdida de los ingresos por el impuesto de capitación (en 1892 pasó a manos del Ejecutivo a través del jefe político) y la supresión de las alcabalas en 1896.³³⁵

En Chiapas, el tema de la centralización de las facultades fiscales e impuestos de los municipios ha sido escasamente explorado. Lo que se ha escrito apunta a que con la reforma de Emilio Rabasa sobre los municipios, el ayuntamiento de San Cristóbal perdió fuerza política y económica. Se ha considerado que la supresión de las alcabalas –aunado al hecho de que Emilio Rabasa trasladó la capital de ese municipio hacia Tuxtla Gutiérrez en 1892–, redujo el poder (político y económico) de aquel ayuntamiento.³³⁶ Pero a nuestro criterio, hay dos aspectos que aún no se han contemplado. Uno de ellos es que las corporaciones edilicias –entre ellas la de San Cristóbal– tenían una importante capacidad de gestión, por lo que aun cuando iban perdiendo impuestos y facultades conseguían financiamiento y apoyos por vías alternas. Dos, que la reforma fiscal a la que se le atribuye, en parte, el menoscabo del poder económico del ayuntamiento llevaba implícita una política compensatoria que ayudó a sostener, incluso aumentar los ingresos de San Cristóbal. Estos aspectos ayudan a explicar, parcialmente, por qué la elite que controlaba el ayuntamiento de San Cristóbal, y que no perdonaba a Rabasa el hecho de haber trasladado definitivamente la capital a Tuxtla, aceptó sin mayor discusión la reforma que redujo las atribuciones fiscales en los municipios.

³³⁴ Francisco Téllez Guerrero y Elvia Brito Martínez, “La hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVII-XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, UNAM-IIH, 1998.

³³⁵ Juan Hugo Sánchez García, *Gobierno municipal, relaciones ciudad-campo y modernidad: Oaxaca 1890-1912*, Tesis doctoral, COLMICH, 2013, pp. 238-241.

³³⁶ Julio Contreras Utrera, “Las finanzas municipales de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas durante el Porfiriato”, *Ulúa*, No. 3, 2004.

Sólo nos resta decir que la explicación que nos proponemos realizar esta organizada en tres apartados. El primero de ellos aborda los años que van desde 1881 hasta 1910. Se trata de un periodo en el que se notaba un interés de las autoridades por impulsar la economía y articular un mercado regional, y cuando se sostuvo que uno de los obstáculos para conseguir lo anterior era la vieja normatividad fiscal referente a los municipios. En el segundo apartado se hace referencia a los pronunciamientos revolucionarios en la entidad, los cuales motivaron que la XXVII Legislatura presentara iniciativas controvertidas, cuyo objetivo era restablecer las prácticas fiscales añejas en los municipios. El último apartado es un informe cuantitativo del comportamiento de setenta y tres tesorerías municipales durante el periodo 1908-1913.

I. Reformar el municipio: planes de arbitrios, alcabalas y ley de rentas municipales

Las reformas que erradicaron los planes de arbitrios y las alcabalas se llevaron a cabo dentro de un marco de reformas del fisco estatal (1880 y 1892), cuyo objetivo era fortalecer a la Tesorería general. Esto último finalmente fue posible gracias a que los impuestos de fincas rústicas, giros mercantiles y patentes empezaron a rendir frutos importantes.³³⁷ De esas tres contribuciones, la de fincas rústicas descolló al grado de convertirse en el pilar de la Hacienda estatal y desplazar al impuesto de capitación, que desde 1825 había sido el impuesto por antonomasia (ver la tabla anexa). Nos interesa señalar esto porque sólo a partir de que los fondos del erario estatal aumentaron fue posible que entre los ayuntamientos y la Tesorería se estableciera una relación que habría de facilitar las reformas municipales de las que vamos a ocuparnos. *Grosso modo*, esa relación consistió en lo siguiente. Cuando los ingresos de la Tesorería general empezaron a incrementarse, el gobierno del estado dio mayor impulso a las reformas sobre los municipios; es decir, eliminó los planes de arbitrio, las alcabalas, traspasó patrimonios fiscales de los ayuntamientos a las arcas del estado y decretó una ley de rentas municipales. Todo esto suponía el menoscabo de las finanzas de los municipios. Pero simultáneamente el gobierno emitió una serie de decretos con miras a apuntalar la administración en los municipios. Por ejemplo, estableció a su favor los impuestos de fincas urbanas y rústicas mancomunadas, concedió temporalmente a los ayuntamientos –cuando lo solicitaron– el cobro de algunos impuestos estatales,

³³⁷ En el plano nacional, los impuestos de fincas rústicas y urbanas se convirtieron en una de las fuentes de ingreso de las entidades, de manera que llegaron a representar el 38% del total. Luis Aboites Aguilar, *Excepciones...*, pp. 71-72.

autorizó subvenciones más o menos regulares y les dio su aval para que establecieran contratos con particulares a fin de llevar a cabo obras de interés público. Además, los mercados públicos municipales cobraron mayor dinamismo después de la supresión de las alcabalas.³³⁸

En este contexto se realizaron las reformas más notorias sobre los ayuntamientos durante el último cuarto del siglo XIX. La primera de ellas fue tuvo lugar en 1881, durante el gobierno de Miguel Utrilla, y consistió en sustituir los planes de arbitrios de los municipios por un solo Plan General de Arbitrios, diseñado por los legisladores y ya no por los ayuntamientos. La segunda reforma fue obra de Emilio Rabasa. Ésta fue mucho más intensa puesto que erradico las alcabalas y el estado se apropió de algunos impuestos municipales.

1. Una reforma con alcances limitados

Originalmente, cada municipio elaboraba su propio plan de arbitrios y después lo remitía al congreso para su valoración y aprobación. Dicho plan era una exigencia local y una medida de común utilidad, necesario para sufragar gastos de organización de la policía rural y urbana, el sostenimiento de la enseñanza primaria, las obras materiales, obras de ornato, de alumbrado y otros gastos menores de la administración municipal.³³⁹ La desventaja de la multiplicidad de estos planes era que cada ayuntamiento tasaba de forma diferente los productos que ingresaban a una jurisdicción para su venta. Para los comerciantes y los consumidores eso representaba una complicación mayor, ya que los impuestos variaban no sólo de un de un departamento a otro, sino también de un poblado a otro. Pese a esa inconveniencia, los planes de arbitrios representaban una forma clara que tenían los municipios para ejercer los restos de su libertad fiscal.³⁴⁰

El diseño del plan de arbitrios era una facultad reconocida en la constitución estatal, pero entre 1881 y 1892 las medidas reformadoras de Miguel Utrilla y Emilio Rabasa la erradicaron. Así, el 18 de octubre de 1881, los planes de arbitrios se sustituyeron por un Plan General de Arbitrios, decretado por el congreso local, a solicitud de Utrilla. Ese plan general enlistaba más de 450 productos susceptibles de ser gravados y se debía aplicar en todos los municipios del estado. Desde luego que detrás de esa acción

³³⁸ Miguel Ángel Sánchez Rafael, *Estado, ayuntamientos y centralización fiscal en Chiapas, 1880-1915*, Tesis de Maestría, México, Universidad Autónoma de Chiapas y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2016.

³³⁹ *El pueblo libre*, "Plan de Arbitrios", No. 11, 16 de marzo de 1881.

³⁴⁰ *El pueblo libre*, No. 3, 19 de enero de 1881, p. 2.

había una justificación. El argumento que adujeron los legisladores fue que la homologación de los impuestos municipales había sido una tarea que competía a los propios ayuntamientos, pero que ante la falta de acuerdos entre los ediles, los diputados José Diego Dugelay y Braulio José Zorrilla habían tomado la iniciativa de promover en el Congreso el proyecto de un plan general de arbitrios.³⁴¹ Esa fue la razón que se expuso en ese año, pero dos décadas después se esgrimieron motivos más profundos y que apuntaban hacia la inconstitucionalidad de los planes de arbitrio, puesto que el hecho de diseñar y establecer arbitrios implicaba una medida legislativa, asunto que sólo competía al Poder Legislativo, y de ningún modo a los ayuntamientos, como veremos en el siguiente apartado.

No contamos con evidencia acerca de las reacciones de los ayuntamientos ante esa determinación del ejecutivo y el legislativo. Al parecer no se opusieron al Plan General de Arbitrios. Más bien solicitaron aclaraciones con motivo de las dudas que suscitó el nuevo plan general, como la que hizo el ayuntamiento de Unión Juárez, en 1890. En este caso los ediles preguntaban cómo realizar el cobro de las tarifas indicadas en el documento.³⁴² Los diputados revisaron las preguntas y las observaciones hechas al plan general y lo reformaron. Sin embargo, debido a la particularidad de cada municipio es difícil saber si esa reforma dejó satisfechos a todos los pueblos. La consulta que hicieron al gobierno revela de paso que los ayuntamientos no siempre enviaban al congreso local sus planes de arbitrio para su evaluación y aprobación, sino que al parecer estaban autorizados para no hacerlo. Los concejales de Unión Juárez hicieron referencia a la ley de 18 de noviembre de 1869, que los facultaba para disponer libremente del producto de los fondos municipales y aplicarlos en las necesidades públicas, así como para formar su presupuesto de gastos anuales, sin la aprobación del congreso; lo único que se les pedía era que lo anunciaran mediante copias pegadas en los parajes más públicos.³⁴³ Desafortunadamente, no nos ha sido posible localizar la ley aludida para contrastar su contenido con lo dicho por ese ayuntamiento.

La promulgación del plan general representó un primer paso de las autoridades estatales con miras a desaparecer las facultades fiscales de los ayuntamientos. Aunque medidas como esta atentaban contra los restos de una autonomía cada vez más pálida, debe concederse que había algo de razón cuando señalaba que ese tipo de acciones obedecían al interés del ejecutivo por mejorar la recaudación en los municipios y ge-

³⁴¹ *El pueblo libre*, "Crónica parlamentaria", No. 3, 19 de enero de 1881.

³⁴² *El pueblo libre*, No. 42, 19 de octubre de 1881.

³⁴³ *Periódico oficial*, No. 19, 7 de marzo de 1890.

nerar condiciones para impulsar una dinámica comercial interna,³⁴⁴ lo que posteriormente se consiguió, por lo menos en la trayectoria Tapachula, Tonalá, Tuxtla, Chiapa de Corzo, San Cristóbal y Comitán. Además, dicho plan general tenía la ventaja de que con su ejecución se reducirían los embrollos en el diseño de los arbitrios y los enfrentamientos con la población que solía inconformarse con las autoridades municipales por los montos de los impuestos y la variación de los mismos de un municipio a otro. Adicionalmente, con tasas homologadas se abría la posibilidad de frenar el comercio clandestino y favorecer el comercio interior y regional. Los diputados, por su parte, dedicarían menos tiempo a la discusión y aprobación de los planes de arbitrios de cada municipio.

Posteriormente, en 1884, el ejecutivo, José María Ramírez (1883-1887), intentó abrogar las alcabalas, el impuesto que se consideraba uno de los lastres más pesados para la elevación de la economía y la formación de un mercado regional. El proyecto de eliminación de ese impuesto contemplaba sustituirlo por otros de orden predial. En el plano nacional esta propuesta no era novedosa puesto que existía desde los albores de la República Central.³⁴⁵ La comisión de Hacienda del Congreso de la república confiaba en que tales gravámenes superarían los ingresos obtenidos por el cobro de

³⁴⁴ *Periódico oficial*, No. 32, 27 de junio de 1887.

³⁴⁵ La justificación del Gobierno Central para sustituir las alcabalas por impuestos directos sobre la tierra era que con éstos el territorio se unificaría y se motivaría el comercio local y regional. Véase José Antonio Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, 2007, pp. 119-124. Por otro lado, Jaime Olveda señaló que desde 1821, con el fin de terminar con las alcabalas, se propuso establecer un impuesto a la propiedad rústica conforme a su valor, y no sobre la producción o el comercio. Véase Jaime Olveda, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coords.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1998. El caso del Estado de México lo explica Carlos Marichal en "Las finanzas del Estado de México en la temprana República: federalismo y centralismo," en el mismo libro coordinado por Serrano y Jáuregui. Ernest Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2009; José Antonio Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, 2007. Sergio Alejandro Cañedo Gamboa, *Comercio, alcabalas y negocios de familia en San Luis Potosí, México, crecimiento económico y poder político, 1820-1846*, México, El Colegio de San Luis, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2015.

alcabalas.³⁴⁶ Sin embargo, como han señalado diversos autores, el gravamen alcabalarior representaba para varios estados el 40% de sus ingresos totales, por lo que su sustitución significaría para los departamentos del país entrar a una fase de desorden financiero.³⁴⁷

Durante la década de 1880, los diputados chiapanecos retomaron el tema varias veces con el argumento de que a partir de la supresión de ese gravamen, el comercio y la economía florecerían en el estado. En la administración de José María Ramírez los diputados discutieron la eliminación del cobro alcabalarior, pero una parte de ellos no apoyó esa idea por considerar que la raquílica economía de la entidad y de los municipios no soportaría la abrogación abrupta del impuesto, y porque adicionalmente la situación lamentable de los caminos de ningún modo permitiría la formación de un mercado regional.³⁴⁸ No hemos podido averiguar hasta qué punto la idea de eliminar el cobro de alcabalas fue cuestionada por los ayuntamientos. La información consultada sólo nos permite ver que algunos legisladores preveían que al suprimir las alcabalas se impondrían nuevas gabelas a favor del estado y de la federación, de donde se infería el probable menoscabo de las de por sí exiguas finanzas de la mayoría de los municipios.

Por otro lado, no es claro si la finalidad de Ramírez era suprimir ese gravamen o traspasarlo a la tesorería del estado.³⁴⁹ Es probable que intentara lo segundo porque en un decreto se indica que los capitales mercantiles pagarían, por única vez, el uno y medio por ciento en la colecturía de rentas, y no a las tesorerías municipales, del departamento al que se introdujeran para su venta al por mayor.³⁵⁰ Y como en otras entidades las alcabalas no eran un impuesto municipal, sino estatal, quizá por ello Ramírez pretendía traspasar –o más bien regresar, pues antes de 1870 lo cobraba el estado– el producto de ese gravamen a la Tesorería general. Al final, Ramírez no consiguió que el congreso aprobara la supresión de las alcabalas. Su sucesor, Adrián Culebro, también lo intentó, un tanto porque debía avalar la reforma al Artículo 124 de la constitución federal, el cual indicaba que las mercancías nacionales no debían

³⁴⁶ Ernest Sánchez Santiró, “La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)”, en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2006, p. 230.

³⁴⁷ Manuel Miño Grijalva, Cecilia Zuleta, Peralta Mora, citados por Luz María Uthoff en “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, Vol. LIV, No. 213, 2006, p. 140.

³⁴⁸ *El pueblo libre*, No. 29, 26 de julio de 1882.

³⁴⁹ En Chiapas las alcabalas beneficiaron a la hacienda del estado hasta la década de 1860, posteriormente sólo a las tesorerías municipales.

³⁵⁰ *Periódico oficial*, No. 29, 4 de junio de 1887.

ser sometidas a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos ni exigírseles documentación fiscal alguna para su circulación en el estado.³⁵¹ A pesar de dichos esfuerzos, la supresión del impuesto alcabalariorio demoraría todavía casi un decenio, hasta el inicio de la década de 1890, cuando el gobierno federal consideró oportuno dar la indicación de que quedaran abolidas en todo el territorio nacional.

2. *La reforma en su fase intensa*

La reforma sobre los municipios en su fase más intensa se realizó durante la administración de Emilio Rabasa (1892-1893), quien formara parte de la ola de liberales mexicanos que a partir de 1890 descollaron por llevar a cabo las reformas administrativas y fiscales con miras centralistas. Uno de los cambios más relevantes durante su administración fue la reforma a la constitución del estado de 1858. Sus antecesores, entre ellos Manuel Carrascosa, prepararon el terreno para que a su llegada a la gubernatura prosperara su proyecto de constitución que reformaría a la de aquel año. Así, en 1893 se promulgó la nueva carta jurídica en la que se percibía una clara sujeción del Legislativo a las decisiones del Ejecutivo en los asuntos referentes a las cuentas públicas.³⁵²

Otros logros importantes de Emilio Rabasa fueron, por ejemplo, la dilución de la influencia de los caciques de los tres departamentos más importantes: Soconusco, Las Casas y el de Tuxtla, y el traslado de los poderes del Estado –establecidos en San Cristóbal de Las Casas– a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez. Además, algunas facultades del Ejecutivo reconocidas sólo en la práctica, como la elección del jefe político, adquirieron rango constitucional. Todo ello con la anuencia del presidente de la república, Porfirio Díaz.

En cuanto a los aspectos del fisco, desde su arribó al poder en Chiapas, Emilio convocó a los terratenientes agricultores y comerciantes para conocer su opinión

³⁵¹ *Periódico oficial*, No. 32, 25 de junio de 1887.

³⁵² La constitución local de 1893, promulgada por Emilio Rabasa, agudizó la actitud centralista del gobierno. Con ese nuevo documento rector el cuerpo legislativo cedió al Ejecutivo la autoridad para que éste modificara las leyes hacendarias del estado como creyere conveniente. Además, el Ejecutivo ya no requirió de la aprobación del Congreso local para definir los rubros y montos de la inversión del dinero público (aunque es probable que incluso antes de que Rabasa asumiera la gubernatura dicha aprobación no fuera requerida). Véase la constitución estatal de 1893 en Ruiz Abreu, Carlos (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas, 1821-1994*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1994. Por otro lado, François Xavier Guerra ha explicado que los estados reformaron sus constituciones en la década de 1890 y otorgaron mayor poder al Ejecutivo sobre los municipios. Véase François Xavier Guerra, *México...*, p. 274.

respecto de varios ramos de la economía del estado. De dicha convocatoria surgió la Junta Auxiliar de Hacienda, conformada por personas interesadas y conocedoras de la cuestión fiscal.³⁵³ Lo interesante de esa junta es que buena parte de sus recomendaciones se convirtieron en leyes. Al final, con el apoyo de los integrantes de esa junta, Rabasa logró consolidar en la entidad dos contribuciones directas: el impuesto sobre las fincas rústicas, y también el gravamen sobre las fincas urbanas.³⁵⁴ Adicionalmente, la estrategia y los cambios realizados por Emilio Rabasa sirvieron para que más adelante los gobiernos venideros pudieran establecer impuestos rentables sobre otros rubros (véase tabla anexa).

Con respecto al plano que nos interesa, el municipal, Rabasa realizó modificaciones relevantes como la sustitución del Plan General del Arbitrios por una Ley de rentas municipales, mediante la cual suprimió las alcabalas.³⁵⁵ Rabasa entendía muy bien que de esa decisión, aunado a liberación de las tierras, dependía en buena medida la inversión de capital, la creación de un mercado regional y una mayor participación de Chiapas en los mercados internacionales. La eliminación de las alcabalas acarreo algunas consecuencias negativas para los comerciantes y agricultores en la entidad, pero finalmente se superaron. Y además, la desaparición de ese impuesto no representó ningún descalabro, al menos no uno grave, en las tesorerías municipales, como en algún momento se supuso.

Supresión de las alcabalas

En la entidad las alcabalas se suprimieron en 1892 mediante el Reglamento de la Ley de impuestos municipales de 28 de abril de ese mismo año. La abrogación alcabalaría tuvo lugar justo en el marco de la política de fomento de caminos que impulsó, entre otras cosas, la conclusión del tramo carretero Tonalá, Tuxtla y San Cristóbal de Las Casas. Este camino sirvió para activar el comercio en ese trayecto y abrió la posibilidad de que los municipios mencionados obtuvieran más ingresos por el aumento

³⁵³ AHECH, *Impresos*, Tomo 2, Expediente 3, Año 1892.

³⁵⁴ El impuesto a las fincas rústicas se estableció desde 1836, pero desde ese año y hasta 1879 no rindió frutos importantes a la Tesorería general. Al respecto véase las memorias de gobierno de Chiapas desde 1845 hasta 1879, en Justus Fenner (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.

³⁵⁵ La ley de rentas municipales y su reglamento pueden consultarse en Ramón Rabasa (comp.), *El estado de Chiapas, geografía y estadística*, México, Cuerpo Especial del Estado Mayor, 1895, pp. 169-181.

de la actividad en sus mercados públicos.³⁵⁶ No obstante la disposición de la ley mencionada, habría que estudiar si el impuesto municipal sobre entrada de carretas era una forma velada de las mismas alcabalas, como sucedía en otras entidades.³⁵⁷

Hasta el momento desconocemos la importancia cuantitativa de las alcabalas para los municipios chiapanecos. La falta de series de datos impide hacer cálculos acerca de su transcendencia. Sin embargo, algunas cifras del ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas permiten observar que no podía prescindirse fácilmente de su producto. El siguiente cuadro sirve para comparar los ingresos de garitas, donde se pagaba la alcabala, con el de destilación de aguardiente y el de fincas urbanas.

Cuadro 1. Ingresos por alcabalas, fábricas de aguardiente y fincas urbanas, 1884-1909

Impuesto	Producto					Observaciones
	1884	1889	1891	1892	1909	
Garitas	2, 179	1, 296	1,351	675		Los 675 pesos corresponden a los primeros seis meses del año, puesto que las alcabalas se eliminaron en junio.
Fábricas de aguardiente		348	348			Desde 1892 el producto del impuesto a la fabricación de aguardiente ingresó exclusivamente a la tesorería estatal.
Fincas urbanas				11, 039	4, 822	Apareció a mitad de 1892, por tanto los 1, 039 pesos corresponden al periodo julio-diciembre de ese año.

Fuente: Archivo Municipal de San Cristóbal de Las Casas (AHMSC), Tesorería municipal, Cortes de caja. 1884, 1889, 1891, 1892. Archivo Histórico del Estado de Chiapas (en adelante AHECH), Fondo de la Secretaría General de Gobierno (en adelante FSGG), Sección Hacienda, 1909, Tomo VII.

³⁵⁶ Julio Contreras Utrera, "Comercio y comerciantes de Chiapas en la segunda mitad del siglo XIX", *Secuencia*, No. 60, 2004, p. 78.

³⁵⁷ Por ejemplo, al término de 1885 el ayuntamiento de Oaxaca gravó las carretas que ingresaban a la ciudad con algunos productos comerciables, es decir que el impuesto se pagaba por la circulación de mercancías como si se tratara de una alcabala. Para 1890 sólo el transporte de personas quedó exento de la contribución. Sánchez García, Juan Hugo, *Gobierno municipal...*, p. 239.

La supresión de las alcabalas en Chiapas en efecto dejó de frenar el comercio, pero también ocasionó un arriesgado desbalance en algunos ramos productivos, como el de la fabricación y venta de alcoholes. Inicialmente el producto de este impuesto pertenecía a las tesorerías municipales (en el caso de San Cristóbal, por ejemplo, el monto recaudado era medianamente importante y era suficiente para alimentar a los presos de las cárceles municipales³⁵⁸). Debido a su rentabilidad, un año después de la supresión de las alcabalas esa industria empezó a contribuir a favor de las arcas estatales. Y además, dada la crisis económica por la que atravesaba el país desde 1890, el gobierno federal empezó a exigir un porcentaje por el mismo concepto.³⁵⁹

Algunos datos indican que a partir de 1892 aumentó en la entidad la actividad comercial aguardentera y que en el estado se empezó a consumirse mayor cantidad de aguardiente de Tabasco, Oaxaca y Veracruz. Desde esas entidades llegaban alcoholes más económicos para su comercialización, con la ventaja de que los vendedores ya no estaban obligados cubrir el impuesto de cuatro centavos por cada litro que se introducía³⁶⁰ Tal situación ocasionó que la industria local casi sucumbiera, porque los fabricantes no pudieron competir con el bajo precio del aguardiente de aquellos estados (en 1912 se dijo que los fabricantes se habían enfrentado a una competencia desleal, puesto que algunos productos de aguardiente procedente de otros estados estaban rebajados con agua y ello reducía mucho su precio).³⁶¹ Varios fabricantes chiapanecos cerraron sus establecimientos, con lo que la Tesorería general resultó afectada.³⁶² Para evitar el derrumbe de esta industria y un daño a la agricultura, el gobernador Ramón Rabasa se vio obligado a suprimir, a mediados de 1909, la ley de 24 de octubre de 1901 que gravaba, a favor del estado, con cuatro centavos por litro la destilación de alcoholes, y temporalmente cederle a los ayuntamientos el cobro de una tarifa reducida por el mismo concepto.³⁶³

³⁵⁸ Julio Contreras, "Las finanzas...", 2004.

³⁵⁹ Graciela Márquez ha escrito que el impuesto federal al aguardiente obedeció en parte a que la federación necesitaba más recursos a raíz de la crisis económica de 1890. Graciela Márquez, "¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930", en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2007, pp. 189-194.

³⁶⁰ AHECH, *Nueva colección de leyes de hacienda vigentes en el estado de Chiapas*, Colección Víctor Manuel Castillo.

³⁶¹ AHECH-FSGG, Sección Hacienda, Tomo 1, 1909, Balanzas y cortes de caja de la tesorería general.

³⁶² Ya en 1908 se había registrado una disminución de 7,136 pesos en el producto del impuesto por destilación de aguardiente. AHECH-FSGG, Sección Hacienda, Tomo 1, 1909, Balanzas y cortes de caja de la tesorería general.

³⁶³ AHECH- FSGG, Sección Hacienda, Tomo 1, 1909, Autógrafos, leyes y decretos, 6 de mayo.

Tres años más tarde, en 1912, las circunstancias políticas cambiaron y la medida de Ramón Rabasa fue cuestionada por los diputados locales. En ese año, la XXVII legislatura hizo un análisis y concluyó que al suprimirse el impuesto que pagaba al estado los fabricantes de aguardiente, también se redujo la cuota de impuestos de alcoholes, pero se obligó al fabricante a pagar la tarifa del impuesto estatal de patente como expendedor de aguardiente al mayoreo, por lo que en lugar de recibir el apoyo del gobierno en 1909, en realidad se le exprimió de manera triple, pues contribuyeron con las tesorerías municipales, además de la estatal y la federal. Los comerciantes dijeron sentirse mejor con la ley de 24 de octubre de 1901. La XXVII legislatura la puso nuevamente en vigor a mediados de 1912,³⁶⁴ pero unos meses más tarde, en noviembre, se emitió otro decreto que dejaba a los ayuntamientos el cobro de 10 centavos diarios por cada 10 litros o fracción de capacidad del aparato o alambique para destilar aguardiente, y cinco centavos diarios por la fabricación en ollas de barro. Además y ante la reducción de sus finanzas por causa de la Revolución, empezaron a cobrar dicho impuesto a quienes fabricaban en los predios “cuyos productos se elaboren por cuenta del dueño del mismo predio”. También se decretó que toda venta al por mayor de primera mano o remesa en comisión de aguardiente o alcoholes, causaría a favor de los municipios el 4 % sobre el precio de la venta o precio corriente de plaza.

Hay que señalar que la abrogación de las alcabalas en Chiapas no fue definitiva. En los años del conflicto revolucionario, especialmente a partir de 1917, volvieron a instituirse en varios municipios debido a la inopia de las arcas municipales, y perduraron hasta la década de 1970, tal y como sucedió en otros trece estados del país.³⁶⁵

El sucedáneo alcabalariorio: impuesto a las fincas urbanas

Emilio Rabasa sustituyó el Plan General de Arbitrios por la Ley de rentas municipales del 15 de enero de 1892, que dio por concluida la etapa en la cual los ayuntamientos podían aún llevar a cabo ciertas maniobras legislativas sobre sus impuestos. A los ediles pareció no haberles afectado demasiado la resolución, como tampoco les importó en su momento la imposición del plan general, diseñado por el congreso local en 1881. Quizá entrevieron que Rabasa no pretendía dejar en el desamparo económico a las corporaciones edilicias, puesto que buscó, a través de la ley de rentas municipales, fuentes de ingreso que ayudaran a mantener a flote la administración de los municipi-

³⁶⁴ *Periódico Oficial*, “Crónica parlamentaria”, No. 27, 6 de julio de 1912.

³⁶⁵ Luis Aboites Aguilar, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, Vol. 51, No. 202, 2001, pp. 363-393.

pios, como el de fincas urbanas, tiendas de abarrotes y “tendajones de toda clase en los que no se vendiera licores embriagantes.”

Tenemos entonces que en la esfera municipal, una de las aportaciones fiscales de Rabasa fue la incorporación del gravamen sobre fincas urbanas.³⁶⁶ Este impuesto recayó sobre los terrenos situados dentro del plano urbano de los municipios y con algún tipo de construcción habitacional. Para su calificación debía considerarse la extensión del terreno, su ubicación, el material de la edificación, así como el número de piezas construidas. El gravamen se estableció a favor de los municipios en compensación por haberles retirado, a través del reglamento de la ley de rentas municipales, el producto de las alcabalas, los impuestos por venta y reventa de aguardiente (en 1893 los despojó del impuesto por fabricación de alcohol), y por venta de carne salada y al tajo.³⁶⁷

Sin embargo y pese a sus posibilidades rentísticas, el impuesto a las fincas urbanas no siempre fue aprovechado por los ayuntamientos (a veces debido a la dificultad para cobrarlo, o por falta de conocimiento de la normatividad fiscal), y cuando se cobró con alguna regularidad los ingresos obtenidos no fueron de ninguna manera equiparables al de las fincas rústicas, a favor de la tesorería general.³⁶⁸

El surgimiento de este impuesto en el escenario fiscal se hizo en apego a la tendencia nacional de sustituir los impuestos indirectos, como las alcabalas, por directos, como los de carácter predial. Si la tendencia era esa, en Chiapas demoró en implantarse con el argumento de que las tesorerías municipales no soportarían la desaparición de las alcabalas. Pero en 1892 la Tesorería General se encontraba ya

³⁶⁶ Los demás impuestos incluidos en la Ley de Rentas Municipales fueron: el ingreso al municipio de carros y carretas, las mercedes de agua, las pajas de agua, la venta de bestias mulares y caballares, alquilar corrales de su propiedad, derechos a corrales de particulares, licencias para juegos de gallos, festividades no oficiales, para música en las calles durante la noche, para loterías y rifas, la matanza de ganado vacuno y porcino, matrículas por fierros y marcas, paso de ríos en canoas, pisos para garitas para venta de licores o comestibles en las ferias, pisos para cocinas, ropa y mercería en las ferias, puestos en los portales de efectos no comestibles, vendedores con lugar fijo en la plaza donde no hubiera mercado, regatones ambulantes de efectos extranjeros, expedición de títulos profesionales, tiendas de abarrotes y tendajones sin venta de alcohol. Véase Ramón Rabasa (comp.), *El estado de Chiapas...*, 1895.

³⁶⁷ Rabasa, *El estado de Chiapas...*, 1895, p. 170.

³⁶⁸ En 1893, por ejemplo, el producto del impuesto estatal sobre fincas rústicas fue de 101,187 pesos, en tanto que el conjunto de los ingresos por concepto de fincas urbanas alcanzó únicamente los 5,450 pesos. Quince años más tarde su producto rayaba los 25,000 pesos, mientras que el de las fincas rústicas superaba los doscientos mil. Véase: AHECH, *Cuenta general del erario del estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del Gobierno del Estado, 1910.

en mejores condiciones para que en caso de ser necesario el gobierno pudiera apoyar a los ayuntamientos, unas veces mediante subvenciones mensuales, otras más autorizando la cesión temporal de cobro de algunos impuestos estatales, e incluso les otorgó su aval para contratar con particulares las obras de infraestructura más necesarias.

El gravamen a la propiedad urbana también favoreció al estado, pues cada ayuntamiento debía entregar a la colecturía de rentas estatal el 10% de lo recaudado. La documentación para estudiar las últimas décadas del siglo XIX (salvo para San Cristóbal de Las Casas) no nos permite asegurar que todas las tesorerías municipales hayan experimentado verdaderos beneficios con el impuesto a las fincas urbanas; sin embargo, sí nos deja ver que 27 obtuvieron ingresos significativos mediante esa vía (principalmente en Tapachula, Tonalá, Tuxtla, San Cristóbal y Comitán); 12 de ellas fueron cabeceras de departamento. El caso de San Cristóbal de Las Casas es ejemplar: en ese municipio el gravamen del que hablamos creció alrededor del 464% en el periodo que va desde 1892 hasta 1910 (cuadro 1), y fue también el poblado cuya tesorería dependió en mayor grado del producto de las urbanas (cuadro 2).

Cuadro 2. Municipios con mayores ingresos por el impuesto sobre fincas urbanas, 1909

Municipio	Producto anual	Ingreso anual de la tesorería	Porcentaje que representa del ingreso total
Tuxtla	5, 298	44, 065	12
Tapachula	4, 855	38, 640	12.5
San Cristóbal	4, 822	17, 928	26
Comitán	3, 235	17, 500	18
Tonalá	2, 322	17, 518	13

Fuente: AHECH, FSGG, Secretaría de Gobernación, Sección de Hacienda, 1909, Tomos V, VI y VII.

La ventaja de este impuesto para los municipios más importantes fue que a medida en que la población aumentaba y se ensanchaba el plano urbano, el número de propiedades que debían pagar el gravamen a su favor también crecería. En los cortes de caja municipales de 1917, por ejemplo, se nota que desde 1909 hasta 1917 los ingresos por este concepto se duplicaron, al menos en varias de las cabeceras departamentales.³⁶⁹

³⁶⁹ AHECH-FSGG, Sección de Hacienda, 1917, Cortes de caja municipales, Tomos 1, 2, 3, 4, 5.

Incluso algunos ayuntamientos que no cobraban el impuesto empezaron a hacerlo paulatinamente.³⁷⁰

En la mayoría de los municipios donde se cobró, la desventaja fue para el contribuyente, porque en muchas ocasiones el precio de la propiedad se sobrevaluó y por tanto se fijaban cuotas altas; ante esto los propietarios frecuentemente presentaron ante el ayuntamiento sus solicitudes de recalificación o reducción de la tarifa, con el argumento de que la parte habitacional se encontraba en condiciones deplorables, el material de construcción era adobe o bajareque, o se ubicaban lejos del centro de la población.

Las fincas rústicas mancomunadas: un semillero de dificultades

En 1895 se decretó que el impuesto estatal de fincas rústicas también se recaudara a favor de los ayuntamientos, pero sólo en aquellos casos en que se tratara de fincas por las que aún no se habían realizado los trámites de individualización, y que por lo tanto pertenecían a una o más personas herederas. Se les denominó fincas rústicas proindivisas o mancomunadas, y estuvieron sujetas a un impuesto de 12 al millar. Este gravamen tuvo el cometido de apuntalar las finanzas de las municipalidades, al menos inicialmente. Antes de explicar su funcionamiento, viene bien decir que cuando el congreso aprobó este impuesto no consideró los siguientes inconvenientes para su cobro: 1) no reparó en el hecho de que los herederos podían ser menores de edad y que entonces no tendrían posibilidad de pagar la contribución, lo que podría incluso terminar en el embargo y remate de la propiedad, como en efecto ocurrió; 2) que sólo uno de los propietarios explotara la finca y fuera únicamente él quien pagara la tasa de 12 al millar; 3) que los condueños, para evadir al fisco, se constituyeran en una “sociedad legal”, ya que ese tipo de asociaciones estaban exentas del gravamen;³⁷¹ 4) que en realidad no era el capital lo que se había gravado, sino su condición de indivisa o mancomunada, y en ese sentido su clasificación como un impuesto directo era cuestionable.

Para los legisladores, las fincas mancomunadas representaban un lastre para la economía del estado, puesto que además de inmovilizar la propiedad, no estaban sujetas a ningún impuesto y generaban gastos al Tribunal de Justicia debido a los litigios “interminables entre condueños”. Creemos que al gobierno estatal le interesaba acabar con las indivisiones existentes y promover la formación de otras fincas rústicas que causaran los gravámenes a su favor. En función de ello emitió en 1895 la ley que

³⁷⁰ AHECH-FSGG, Sección de Hacienda 1908, 1909, 1917, Tesorerías municipales.

³⁷¹ *Periódico oficial*, “Crónica parlamentaria”, No. 29, 12 de julio de 1913.

impuso a favor de los ayuntamientos de las cabeceras departamentales una contribución de 12 al millar por fincas rústicas mancomunadas. La cuota de 12 al millar era alta con respecto a la de fincas rústicas, que entonces pagaban 6 al millar. Puede suponerse que la intención de la elevada tasa de este gravamen fuera fortalecer las tesorerías municipales, las cuales apenas tres años antes de que se gravaran las mancomunadas habían dejado de cobrar las alcabalas y el aguardiente; sin embargo, también cabe la posibilidad de que con la tasa de 12 al millar se intentara motivar o forzar a los propietarios a que iniciaran los trámites para terminar con la relación mancomunal y adquirir la categoría de finca rústica, las cuales, como se dijo, contribuían a favor del estado bajo una tasa de 6 al millar.

Para la primera década del siglo XX este impuesto seguía produciendo ingresos (importantes en pocos casos) para algunos de los municipios que encabezaban departamentos, y además su cobro se había extendido a otros más, aunque no fueran cabecera departamental, con resultados bastante pobres. Los municipios mejor beneficiados con el producto de la propiedad rústica mancomunada fueron Chiapa, Comitán, San Bartolomé de los Llanos y Tuxtla Gutiérrez, todos cabeceras de departamento. Comitán, por ejemplo, alcanzó poco menos del 8% de su ingreso anual (1, 359 pesos de un total de 17, 500). En contraste, dicho gravamen fue insignificante en Tapachula (cuyos ingresos en 1908 eran superiores a 40 mil pesos) pues en su tesorería sólo se registraron 100 pesos anuales a principio de la década de 1900.

Cuando se autorizó que todos los municipios cobraran ese gravamen salió a relucir el hecho de que en muchos de ellos ni siquiera existían fincas de esa índole, y en los que sí hubo, los propietarios dejaron de tributar en las tesorerías municipales cuando se rompió el condueñazgo. Por ello no es aventurado decir que al formularse este impuesto (en un inicio relativamente importante para los ayuntamientos de Chiapa de Corzo, Tapachula, Tonalá, San Bartolomé de los Llanos y Comitán) la verdadera intención no era apuntalar a largo plazo las finanzas de los municipios, sino sólo romper su condición de indivisa y después hacerlas contribuir a favor del estado. A pesar de ello, hubo algunos presidentes municipales que manifestaron la bondad de ese impuesto, como el caso de Comitán: el ayuntamiento de esa ciudad pudo superar el endeudamiento en que se encontraba el municipio en 1897 con el fondo obtenido por el gravamen a las rústicas mancomunadas.³⁷²

En 1913 la XXVII legislatura promovió la abrogación de este impuesto, porque a su juicio ya no era redituable; la iniciativa no prosperó y se archivó. Meses más tarde la siguiente diputación volvió sobre el mismo asunto con el argumento de que en mu-

³⁷² *Periódico Oficial*, No. 5, 30 de enero de 1897.

chos casos los propietarios formaban sociedades legales, las cuales estaban exentas de ese gravamen. Al parecer el impuesto en cuestión se abrogó. La acción de eliminar ese gravamen es inexplicable si se considera que la situación de las tesorerías, tanto del estado como de los municipios, no era favorable debido a la inestabilidad política y social propia de esos años de revolución. Ahora, tampoco se trataba de una iniciativa de alcance popular puesto que ese impuesto no recaía sobre la mayoría de los habitantes, como sí lo hacía la capitación o la contribución de fomento a la instrucción pública. Adicionalmente, parece que los diputados desconocían el hecho de que en algunos municipios las fincas mancomunadas seguían aportando incluso el 20% de sus ingresos; ejemplo de ello es Tonalá, jurisdicción en la que en 1912 el producto de ese impuesto era poco más de 3, 200 pesos, cifra que representaba el 21% de sus ingresos anuales. Y no sólo eso, esa suma era casi 40% superior a la obtenida por el impuesto a las fincas urbanas.

A la mitad de diciembre de 1913 el ejecutivo restableció este gravamen, aunque ahora con una cuota razonable de seis al millar. A los diputados de la legislatura XXVIII no les agradó, puesto que ellos defendían una tasa de 12 al millar; sin embargo, era preferible una cuota de seis al millar que concentrarse en la búsqueda de medios para frenar la evasión. En 1916 esta figura catastral casi había desaparecido y los municipios que anteriormente obtenían fondos por esa vía, como Tuxtla Gutiérrez, no recaudaron ni 100 pesos anuales.³⁷³ Es decir que la estrategia del gobierno para desaparecer las mancomunadas estaba funcionando.

II. La reforma sobre los municipios en los años de la Revolución

Con la Revolución en el centro del país y la salida de Porfirio Díaz de la presidencia, la entidad también entró en una dinámica política de contrapesos: por un lado la vieja oligarquía abogaba por la permanencia del régimen porfiriano; y por otro, un grupo de políticos hacía resonar en la prensa algunas proclamas revolucionarias, entre las que destacan la abrogación de la capitación y la supresión de las jefaturas políticas. Es posible que esto llevara la intención de cosechar la simpatía electoral y con ella desplazar a la clase política de corte porfiriano que aún formaba parte del gobierno.

En 1911 y al amparo de la atmósfera revolucionaria, una facción importante de la XXVII Legislatura se declaró independiente.³⁷⁴ Algunos integrantes de este grupo ha-

³⁷³ *Informe del presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Imprenta del gobierno, 1916.

³⁷⁴ *Iniciativas presentadas por el diputado Braulio José Zorrilla*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1913, p. 5.

bían sido ya diputados del estado durante el Porfiriato³⁷⁵ y al menos hasta 1910 parecían fieles a ese régimen. Después de ese año hicieron todo lo posible por permanecer vigentes en el poder. De ese grupo, los legisladores con mayor empuje fueron Braulio José Zorrilla, por del departamento de Tonalá; José H Ruiz, por el de Simojovel; y Herminio Solís, por el de Comitán. En contra parte, los diputados del departamento de Tuxtla (José María Marín) y el de Mariscal (Rafael Macal), que casi siempre divergieron de las propuestas de los independientes, eran de raigambre porfiriana.³⁷⁶ La tensión entre los diputados de ambos bandos llegó al punto de que el de Mariscal expuso en la prensa que un grupo de diputados sin conciencia y sin quórum celebraba “aviesamente” sesiones secretas para dictar acuerdos y satisfacer con ellos solamente a sus miras personales, y que dicho grupo trabaja a favor de los enemigos de Tuxtla.³⁷⁷

Ese grupo, los independientes, fue por momentos el continuador de la política liberal y por ratos fue también un obstáculo para la misma. En lo concerniente a la esfera municipal, quisieron por un lado incentivar la participación del capital privado en la construcción de obras materiales modernizantes, como la construcción de mercados públicos, el entubado de agua y el servicio de luz eléctrica, y con ello liberar paulatinamente al gobierno del estado de esa responsabilidad; pero por otro, propusieron la rehabilitación de los planes de arbitrio municipales y de las alcabalas (suprimidas hacía casi 20 años) con el fin de incrementar los fondos municipales. Puede decirse que sus banderas ondeaban en la dirección del viento revolucionario, aunque no sin contradicciones. El ejecutivo (Reinaldo Gordillo León y Flavio Guillén, porfiristas) simpatizó con ellos algunas veces, y aprobó casi sin observaciones las iniciativas del grupo, pero cuando consideró que las propuestas de los legisladores contravenían las disposiciones constitucionales se negó a sancionarlas y se suscitaron fricciones entre ambos poderes.

Es posible que algunas propuestas de este grupo lo volvieran populares en varios sectores de la población. Entre los comerciantes en pequeña escala por defenderlos y procurar la reducción de los impuestos que pagaban; entre los indígenas, por la derogación de las leyes sobre la venta de ejidos y terrenos dentro del fundo legal, así como por la propuesta para derogar la capitación y el impuesto de fomento a la instrucción pública; y entre los ayuntamientos por haber promovido que se les de-

³⁷⁵ Carlos Ruiz Abreu (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas, 1821-1994*, Tomo II, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1994.

³⁷⁶ Antes de ser diputado, Rafael Macal había sido jefe político del mismo departamento.

³⁷⁷ *Verdad y justicia*, No. 18, 20 de diciembre de 1912. En el siguiente número se hizo notar que las sesiones secretas eran permitidas, pero debían sujetarse a lo estipulado por la ley.

volviera el cobro de alcabalas y se les restituyera la facultad de diseñar sus propios planes de arbitrio. Pero esos dos últimos planteamientos generaron desconfianza en los comerciantes y los agricultores medianos y mayores. Podría decirse que fueron ellos, comerciantes y agricultores, quienes se sintieron más agraviados, tanto que los pobladores “distinguidos” de algunos departamentos pidieron la renuncia de sus representantes en el congreso porque consideraron que proyectos como el de las alcabalas, lejos de contribuir a remediar la situación por la que atravesaban sus regiones, las perturbaban aún más.

El debate estatal en torno a la restitución de facultades fiscales a los ayuntamientos chiapanecos tuvo lugar justo en el momento en que a nivel nacional se discutía la urgencia de otorgarles mayor capacidad financiera a esas corporaciones.³⁷⁸ Además de las propuestas arriba mencionadas, también se discutió la supresión de las jefaturas políticas, un punto que durante el año de 1912 causó importantes fricciones en el seno del congreso local. En este apartado se hará mención únicamente de la reactivación de los planes de arbitrio y del cobro de alcabalas, debido a que son las que están estrechamente relacionadas con las reformas que hemos venido reseñando.

Rehabilitación de los planes de arbitrios

La iniciativa de los diputados independientes que generó mayor tensión, no sólo en el seno del congreso sino también entre los ayuntamientos, fue la supresión de las jefaturas políticas. En contraste, cuando esos mismos legisladores abogaron por el restablecimiento de los planes de arbitrio no hubo un interés claro por parte de los consistorios, lo cual hace pensar que una de las aspiraciones de los ayuntamientos no era la restitución de aquellas facultades fiscales que fueron perdiendo paulatinamente entre durante el Porfiriato. En cambio sus votos de gracias y confianza a los legisladores por haber aprobado la supresión de las jefaturas indica que tal vez preferían tener la garantía de que ninguna autoridad, civil o militar, se inmiscuyera en sus asuntos administrativos o los vejara, y que tenían la esperanza de que un decreto de esa índole terminara con los abusos de algunos secretarios y presidentes municipales, además de los cometidos por los jefes políticos.

³⁷⁸ Véase el “Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906”, el “Plan de San Luis de 1910”, el “Plan de la Empacadora de 1912”, el “Plan de Guadalupe de 1913 y sus adiciones de 1914”, y la “Ley General sobre Libertades Municipales promulgada por Emiliano Zapata en 1916”, en Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho municipal*, México, editorial Porrúa, 1999: 73-118.

No obstante esa aparente falta de interés por parte de los ayuntamientos, el grupo independiente decidió enfrentar el problema de cómo apuntalar las finanzas municipales sin que al mismo tiempo se afectara a los contribuyentes pequeños y medianos, principalmente. La tarea fue ardua y los orilló a plantear soluciones que contravenían las disposiciones federales. Una de sus propuestas fue la rehabilitación de los planes de arbitrio municipales; otra fue la reactivación de las alcabalas.

Antes de continuar es necesario decir de una vez que la restitución de dichos planes no garantizaba el incremento de caudales para la mayor parte de las tesorerías municipales, debido, por un lado, a que las condiciones de pobreza de muchos municipios reducía las oportunidades de cobrar impuestos en sus jurisdicciones; por otro, a que los ediles desconocían la normatividad, no había suficientes gendarmes para aplicar la facultad coactiva, e incluso porque entre el recaudador y el contribuyente mediaban razones morales y familiares. En suma, la presencia de los planes de arbitrio no benefició lo suficiente a un buen número de municipios.

Para la lógica del liberalismo esas proposiciones –planes de arbitrios y alcabalas– resultaban inviables. Pero el contexto revolucionario de alguna manera servía para justificar casi cualquier medida, incluso éstas. Además, lo relevante en ese momento para el grupo era marcar una diferencia entre ellos y el Ejecutivo, de raíz porfiriana aún, y la forma de hacerlo fue a través de iniciativas reivindicadoras, como las dos mencionadas, y de otras más de alto impacto popular, como la supresión de las jefaturas políticas y la abrogación del impuesto de capitación y de instrucción pública, así como la protección al pequeño y mediano contribuyente.

La inconstitucionalidad de la iniciativa independiente sobre la reactivación de los planes de arbitrios residía en que esa acción le otorgaría a los ayuntamientos atribuciones legislativas fiscales: diseñar y establecer sus propios impuestos. Ello no era legal porque la tarea de legislar sobre todas las materias, y en este caso sobre el tema impositivo, competía exclusivamente al congreso. La propuesta de reanimar los planes de arbitrio municipales la había hecho en 1912 el diputado por Simojovel, José H. Ruiz, quien sugirió que los ayuntamientos necesitaban captar más recursos para atender sus necesidades materiales. Al parecer Ruiz suponía o quería hacer ver que cuando se eliminaron dichos planes (en 1881 y 1892) las finanzas de los municipios resultaron severamente afectadas. Ese año, 1912, la Secretaría del Gobierno se dirigió al Congreso para decirle que la actitud del legislador era muy loable, pero que dicho decreto podía ocasionar malestares, amparos y demás complicaciones por su carácter inconstitucional, toda vez que era facultad exclusiva de la cámara

Legislar decretando los arbitrios necesarios de las municipalidades, según expresamente lo determina el art. 30, fracción XV, de la constitución del estado, sin que en ninguno de los artículos de ésta se registre prevención alguna que faculte a esa cámara a delegar sus facultades en municipios. Tratándose del poder ejecutivo resulta que si a los municipios se les faculta para que puedan legislar, el propio ejecutivo no podría nunca sancionar aquellos decretos pues entre las facultades y obligaciones que la referida constitución le confiere y le impone solo se registra la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso del mismo como claramente lo dice la fracción II de su art 48.

(...)

Ciertamente el mismo proyecto de decreto dice que queda el ejecutivo facultado para sancionar aquellas leyes, mas esas facultades solo podrían decretarse como reforma constitucional mediante los trámites previos que la misma constitución prefija y aun así habría que poner siempre en tela de duda la constitucionalidad del acto.

(...)

Bastan estas observaciones para demostrar la inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto referido. En consecuencia, el ejecutivo del estado suplica a esa asamblea que tomándolas en consideración, declare sin lugar a votar aquel proyecto.³⁷⁹

El gobierno del estado parecía no querer darle importancia al hecho de que las condiciones económicas y las posibilidades de desarrollo de los municipios de la entidad no eran uniformes y que a raíz de ello la diferencia entre las tesorerías municipales de los municipios importantes era enorme con respecto a la de los municipios pequeños (véase apartado III). En cambio, para el diputado por Simojovel, José H. Ruiz, la situación de cada municipio no pasó desapercibida. Expuso en el Congreso que las leyes que proveían de fondos a los ayuntamientos eran efectivas para unos, pero para otros eran “ilusorias”. Explicó que cada ciudad, villa o pueblo tenía distintas necesidades y distintos ramos que podían gravarse con alguna contribución y que por sus particularidades no podían incluirse en una disposición general, como era la ley de rentas municipales promulgada por Emilio Rabasa en 1892, aún vigente. Agregó que los impuestos municipales a la vez que redituaban fondos para el gobierno local, podían ayudar a “extirpar los males sociales y al mejoramiento material de los pueblos”; en atención a esto propuso gravar todo aquello que por medio de la contribución pudiera

³⁷⁹ AHECH-FSGG, Sección de Hacienda, 1912, Tomo 1, 29 de octubre de 1912.

extinguirse, como el alcoholismo, así como facultar a cada ayuntamiento para imponer contribuciones locales en forma de planes de arbitrio adoptadas a sus respectivas necesidades.³⁸⁰

Es cierto que el gobernador tenía razón acerca de que la restitución de facultades fiscales a los ayuntamientos era atentatoria de la constitucionalidad liberal, pero también lo es el hecho de que los gobiernos, porfirianos y el de la incipiente Revolución, no se preocuparon por calcular el peso de la problemática de las finanzas municipales, ni por identificar con detalle las oportunidades fiscales de cada municipio, y más bien sólo se limitaron a promover el progreso en las cabeceras de departamento (Tapachula, Tonalá, Tuxtla, Chiapa de Corzo, San Cristóbal y Comitán, principalmente) mediante el mejoramiento de los caminos carreteros existentes y la creación de otros. Al final la postura del ejecutivo fue inamovible; la sala de comisiones informó que la iniciativa se archivaría,³⁸¹ y así fue, hasta que el gobierno de Jesús Agustín Castro hizo valer en Chiapas la Ley del municipio libre decretada por Venustiano Carranza en enero de 1915.

Hay que señalar que los planteamientos de José H. Ruiz en el Congreso local quizá tenían la intención de legitimar una práctica consuetudinaria, puesto que ya durante el Porfiriato y sobre todo después de la caída de ese régimen, los ayuntamientos que no eran cabeceras de departamento cobraron contribuciones diseñadas a partir de su propia realidad, aun cuando no estuvieran contenidas en la ley de rentas municipales. Unas veces los nuevos impuestos fueron autorizados por los jefes políticos, y otras más se impusieron incluso sin la anuencia de esa autoridad. Esta situación era desde luego conocida por la Secretaría General de Gobierno, pero bien o mal las toleraba; al menos hasta que las quejas de los pobladores empezaban a resonar constantemente, porque entonces se iniciaba una averiguación y los informes empezaban a volar de las jefaturas a la Secretaría, y todo culminaba en una circular del gobierno a veces amenazante.

A manera de ejemplo, y para cerrar esta sección, refiero el caso del ayuntamiento de Amatenango, que en 1913 cobraba el impuesto de pastaje a los vecinos de Bejucal de Ocampo, porque el ganado de éstos se alimentaba del pasto del ejido del municipio de Amatenango. El gravamen había sido propuesto por los ediles y autorizado por el jefe político, José Emilio Grajales, sin previa consulta al Congreso. Una parte de la

³⁸⁰ *Periódico oficial*, "Crónica parlamentaria", No. 3, del 13 de enero de 1913. También en 1912 la prensa hizo un comentario sobre la necesidad de otorgarle algo de autonomía financiera a los ayuntamientos. Véase *El Diario de Chiapas*, "El centralismo en la enseñanza", No. 86, 17 de agosto de 1912.

³⁸¹ *Periódico oficial*, "Crónica parlamentaria", No. 12, 15 de marzo 1913.

diputación pidió se le dijera a Grajales que los jefes políticos no estaban facultados para decretar planes de arbitrio, que esa era una función sólo del Poder Legislativo.³⁸²

El regreso de las alcabalas

El proyecto que proponía la reactivación de las alcabalas fue presentado con entusiasmo en 1912 por el diputado por Tonalá, Braulio Zorrilla, pero no fue aprobado. La prensa de Tuxtla Gutiérrez, de filiación porfiriana, calificó de “peregrino proyecto” la iniciativa de Zorrilla, e hizo pública la inconformidad de los agricultores de Tonalá, quienes no deseaban los cambios que se avizoraban con el restablecimiento del gravamen alcabalatorio.³⁸³ Algo semejante podría decirse de los clubes reeleccionistas de Tapachula, conformados por comerciantes y agricultores, que apoyaron las candidaturas de Porfirio Díaz, para presidente, y a Blas Corral, como vicepresidente.³⁸⁴

Sin embargo, contener la rehabilitación de las alcabalas no era sencillo, sobre todo en el contexto de los debates por la supresión de figura del jefe político, y mucho menos lo fue una vez promulgada la Ley del municipio libre de 1915, que restituyó a los ayuntamientos la facultad de elaborar sus propios planes de arbitrio. Sin duda la reaparición de las alcabalas despertó el descontento en varios sectores de la sociedad, sin importar si eran partidarios del caduco régimen de Porfirio Díaz o de los ideales revolucionarios. Por ejemplo, en Tapachula, ciudad situada en el departamento Soconusco, Silvano Gatica, dirigente del club anti reeleccionista Juan Álvarez, uno de los clubes políticos formados con motivo de la Revolución, publicó un desplegado para manifestar que los integrantes del club se oponían a toda ley que pugnara “contra la constitución y contra la ley que había abrogado las alcabalas”. Para destacar la posición de Silvano Gatica cabe mencionar que en su carácter de dirigente también dijo no estar de acuerdo en que los tapachultecos pagaran contribuciones injustas como la capitación y la de fomento a la instrucción, pues ésta, además de ser una “capitación disfrazada,” producía ingresos que no se destinaban a la educación, sino a la construcción de caminos.³⁸⁵

Además, si bien es cierto que la Revolución los había liberado del jefe político y les había regresado a los ayuntamientos la atribución de diseñar planes de arbitrio,

³⁸² *Periódico oficial*, “Crónica parlamentaria”, No. 37, 23 de agosto de 1913.

³⁸³ *Verdad y Justicia*, No. 14, 18 de diciembre de 1912.

³⁸⁴ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 8, 1910. Dos notas del jefe político, Olivio Rojas, dirigidas al gobierno del estado para informarle la aparición de dos clubes reeleccionistas en apoyo de Porfirio Díaz y Blas Corral.

³⁸⁵ AHECH-FSGG, Sección Gobernación, Tomo 13, 1912, desplegado con fecha de 6 de septiembre de 1911.

también lo es el hecho de que en 1917, cuando por disposición federal se hicieron nuevamente cargo de la administración de la instrucción de primeras letras, se les retiró la subvención denominada 25% del impuesto de giros mercantiles, industriales y de patente, que en el caso de los municipios más pobres representaba el único ingreso, junto con el importe de las multas. En este contexto el propio ejecutivo estatal toleró el cobro de alcabalas e incluso autorizó el del impuesto personal, al que se opusieron inmediatamente los sujetos al pago.

No es fácil distinguir cuántos municipios reactivaron ese impuesto, pero hay indicios de que el gobierno estatal había autorizado su cobro para poder sostener la administración municipal, principalmente el ramo de instrucción pública.³⁸⁶ Los registros que se tienen señalan su reaparición en el departamento de Soconusco y en las poblaciones de lengua zoque. Y aunque no se tiene noticia de la rentabilidad de esos dos tipos de impuesto, es posible que no fuera la esperada, puesto que surgieron otros gravámenes remediales de la situación de las finanzas de los municipios, como el impuesto municipal a las fincas rústicas y el impuesto municipal a los habilitadores que contrataban peones para el trabajo en las fincas.³⁸⁷ Ambos resultaron difíciles de hacer efectivos, a veces porque los contribuyentes aducían la falta de recursos, o por simple rechazo. La falta de documentación impide por ahora medir los montos que produjeron.

Resta decir que el hecho de que las corporaciones edilicias reactivaran las alcabalas contravenía y molestaba al gobierno federal. El vocero de ese malestar fue el procurador general de la república, quien a través de una circular hizo saber que varios estados eran infractores del Artículo 117 de la constitución de 1917, y ordenó realizar las investigaciones necesarias y “ejercitar las acciones civiles y penales que correspondan en la forma y términos prescriptos por la ley de la materia”.³⁸⁸

¿Y los directamente beneficiados con el proyecto de ley que restituía las alcabalas: los ayuntamientos? Entre ellos tampoco importó que su orientación fuera porfiriana o revolucionaria, sólo hicieron lo que varias veces había señalado la Secretaría General de Gobierno: buscar la manera de que la corporación municipal tuviera los ingresos necesarios para saldar sus compromisos; por eso varios municipios restablecieron las alcabalas sin importar si eran o no constitucionales.

³⁸⁶ AHECH- FSGG, Sección Gobernación, 1917, Tomo 1, apartado de ayuntamientos.

³⁸⁷ AHECH- FSGG, Sección Hacienda, 1909, Tomo 1, decreto que reforma los Artículos 15, 18 y 19 del decreto del 29 de agosto de 1907 que estableció el impuesto sobre giros mercantiles e industriales y de patente, 1909.

³⁸⁸ *Leyes de hacienda del estado*, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del Gobierno del Estado, 1919, documentos 68 y 70.

III. Las finanzas de los municipios, 1908-1913

El presente apartado es un informe del desempeño cuantitativo de setenta y tres tesorerías municipales durante el periodo 1908-1913. El informe fue elaborado a partir de los datos contenidos en los cortes de caja de las tesorerías municipales. Los ingresos más importantes que se registraron fueron por concepto de mercado público, fincas urbanas, fincas rústicas mancomunadas, subvenciones del 25% de patente. En algunos casos, esos derechos e impuestos fueron suficientes para que los municipios incrementaran sus fondos; pero en otros ni siquiera fue posible recaudarlos.

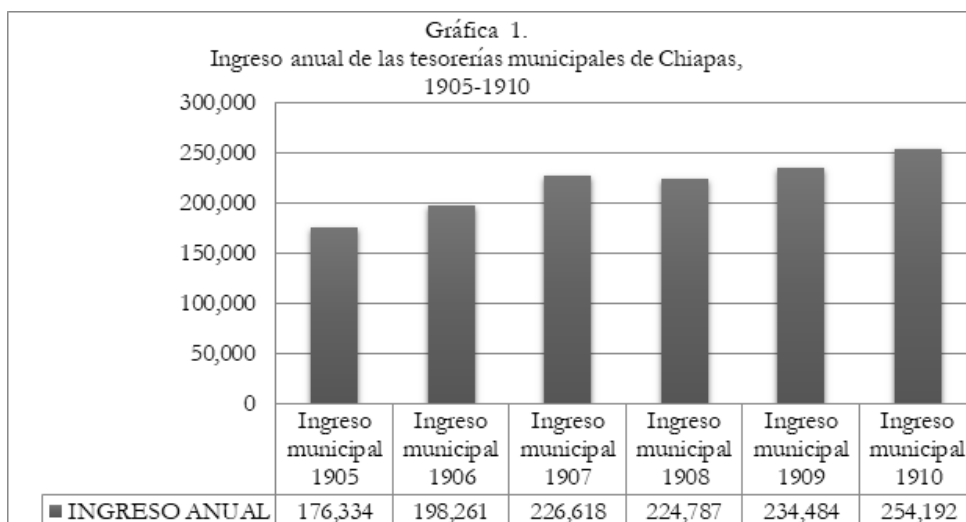
El informe nos muestra, en cierto modo, el efecto de la Ley de Rentas Municipales que se decretó en 1892 y que estuvo vigente hasta 1915, año en que se rehabilitaron los planes de arbitrios para cada municipio. Consideramos que buena medida los datos contenidos en el informe fueron resultado de la aplicación de dicha ley de rentas, aun cuando no todos los municipios la hayan aplicado cabalmente. Es decir, creemos que el informe nos brinda elementos para suponer que con la Ley de rentas de 1892 se intensificó la actividad en los mercados públicos municipales de las cabeceras de departamento, al menos, y además los impuestos de fincas urbanas y rústicas mancomunadas se volvieron rentables en varios casos. Adicionalmente, esos mismos datos revelan que las subvenciones estatales, que también formaron parte de las reformas, apuntalaron las finanzas de los municipios.

Hemos dicho que el informe nos muestra el efecto de las reformas sólo en cierto modo, puesto que sabemos que la reforma por sí sola no fue la única razón por la que los ingresos municipales ascendieron o disminuyeron. Ese tipo de afirmación requiere abordar temas más amplios, como las reformas fiscales de la esfera estatal, la composición de los ayuntamientos y los intereses de sus integrantes, o las ventajas que representó para algunos municipios el hecho de estar situados en la ruta comercial que comprendía los departamentos de Las Casas, Chiapa, Tuxtla, Tonalá y Soconusco, entre otros asuntos que requieren investigaciones adicionales.

Ahora, en los apartados I y II dimos cuenta de la manera en que se modificó la normatividad impositiva de los municipios, por tanto, lo que hace falta es verificar si después de tal modificación se perciben afectaciones negativas en los ingresos de los mismos. Según la estadística de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), entre 1905 y 1910 los ingresos municipales chiapanecos registraron un crecimiento de 7.7% anual, como puede verse en la gráfica 1. Esa idea se parece bastante a la que presentó Olegario Molina, el gobernador de Yucatán, acerca de que la reforma realizada en esa entidad había logrado, en 1905, duplicar el ingreso anual de los municipios con

respecto al de 1898.³⁸⁹ Ambos puntos de vista nos parecen verosímiles. No obstante, los dos informes son generales, por lo que desconocemos el ingreso real de cada uno de los municipios que conformaban esos estados.

En el caso de los datos de la SHyCP, lo que no puede percibirse es que el crecimiento difícilmente pudo haber sido homogéneo en todos los municipios chiapanecos, debido a las diferencias entre las cabeceras departamentales y aquellos municipios que no lo eran. Esas diferencias fueron, además de geográficas y demográficas, de orden mercantil, agrícola o ganadera; y de infraestructura: caminos y mercados, lo que habría de repercutir en las tesorerías municipales.



Fuente: La Hacienda Pública de los estados, trabajo hecho por el empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, M. Guadalupe Villers, por acuerdo del secretario del ramo Lic. José Y. Limantour, Vol. II, México, 1911, p. 410.

Antes de presentar los datos cuantitativos recopilados también merece recordarse que a la par de las modificaciones al marco fiscal de los municipios, se estaba llevando a cabo una reforma para el plano estatal con la que se consiguió no sólo equilibrar los ingresos y los egresos de la Tesorería General, sino también aumentar la inversión pública en infraestructura, avalar los contratos que los ayuntamientos establecieran con particulares, y otorgar apoyos a los municipios mediante distintos mecanismos, a veces cediéndoles temporalmente el cobro de algunos impuestos, y otras con sub-

³⁸⁹ Para el caso de Yucatán véase María Cecilia Zuleta, "Hacienda Pública...", p. 200.

venciones regulares. Por tanto, las cifras que nos proporcionan los cortes de caja consultados no corresponden exclusivamente a los ingresos municipales, puesto que en ellos también se incluye la subvención del 25% de patente y ventas, que la Tesorería General les remitía a los ayuntamientos, al menos hasta 1912, año en que el gobierno les suspendió dicha subvención y otros apoyos.³⁹⁰

En seguida vamos a presentar tres cuadros que ayudarán a ver las diferencias que los datos de la SHyCP (gráfica 1) no alcanzan a mostrarnos. Cabe aclarar que debido a la falta de las series completas de los cortes de caja de los 132 municipios que conformaban el estado en aquellos años, hemos optado trabajar sólo con los datos de 73 tesorerías.

En el cuadro 3 se incluyen los ingresos que desde 1908 y hasta 1913 obtuvieron los municipios que fueron cabecera de departamento. Se notará que sus ingresos anuales iban desde poco más de los mil pesos hasta los 40 mil pesos. Cuatro de esos municipios fueron los que estaban mejor comunicados entre sí (San Cristóbal, Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Tonalá); otros tres tuvieron una importante actividad mercantil, agrícola y ganadera, y se relacionaron comercialmente con otros estados (Pichucalco comerciaba con Tabasco) o con Guatemala (como solían hacer Comitán y Tapachula). Seis municipios de ese grupo (la excepción fue Pichucalco) fueron una prioridad en la política estatal y federal de infraestructura, asunto que redundaría en la conformación de la ruta con mejores caminos más importante del estado, es decir, la que iba desde San Cristóbal hasta Tonalá, y que posteriormente se extendió hasta Tapachula.

Cuadro 3.
Ingresos anuales de las cabeceras departamentales, 1908-1913

Municipio	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Tuxtla Gutiérrez	31, 284	35, 432	31, 671	37, 637	38, 298
Comitán	16, 063	17, 486	18, 831		24, 554
Tapachula	42, 287	40, 726	40, 157		39, 172
San Cristóbal de Las Casas	18, 862	17, 960	23, 902	30, 307	44, 336
Chiapa de Corzo	11, 286	10, 616	9, 887	8, 776	8, 554

³⁹⁰ Miguel Ángel Sánchez Rafael, "Estado, ayuntamientos...", 2016.

Municipio	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Tonalá	16, 316	18, 152	19, 759	15, 344	18, 169
Pichucalco	8, 534	7, 920	11, 180		11, 752
Simojovel	5, 463	4, 476	6, 865		4, 042
San Bartolomé	4, 509	5, 767	2, 949	2, 442	
Copainalá	1, 834	1, 994	3, 136	2, 594	1, 484
Salto de Agua	4, 979	4, 567	3, 342	3, 938	3, 473
Motozintla	2, 125	2, 254	2, 312	2, 297	3, 361
Ocosingo	3, 641	4, 505	3, 513		
Total	167, 183	171, 855	177, 504	103, 335	197, 195

Fuente: AHECH-FSGG, Sección de Hacienda, 1908-1919, cortes de caja de las tesorerías municipales.

Del cuadro anterior resalta el caso de San Cristóbal de Las Casas, que entre 1908 y 1913 sus ingresos aumentaron poco más del 235%. Ese repunte estuvo relacionado con la actividad del comercio en general, el mercado público municipal, las subvenciones, el impuesto de fincas urbanas. Y también debe considerarse, como un factor que explica dicho crecimiento, el auge del café en la zona de Soconusco, que requirió la mano de obra de indígenas del departamento de Las Casas, principalmente, y que con mucha probabilidad contribuyó a animar la economía de la región de Las Casas.

En sentido contrario, Chiapa de Corzo, Salto de Agua y San Bartolomé experimentaron, en ese mismo lapso, una disminución en sus ingresos, cuyas razones pueden estar ligadas por lo menos al hecho de que no se haya extraído todo el zumo posible a la Ley de rentas municipales, como también ocurría en la mayoría de los municipios, según expresiones de algunos visitantes de Hacienda.

Por otro lado, la mayor parte de los municipios –los que no fueron cabecera de departamento– obtuvieron ingresos anuales no superiores a 500 pesos. Por lo regular esos municipios son los que han estado alejados del principal camino carretero del estado: el que iba desde San Cristóbal hasta Tapachula, y que pasaba por Chiapa de Corzo, Tuxtla y Tonalá. Los caminos con que contaban estaban en pésimas condiciones y eso no les permitía tener buena comunicación ni buen tránsito de mercancías, por lo que la figura de “piso en la plaza” no era un derecho con posibilidades de ser tan rentable como llegó a ser el de “productos del mercado público” que se cobraba en las cabeceras más importantes. Además, su sistema de transporte era primitivo (a lomo de mula o en los hombros de los cargadores indígenas); en muchos casos su población

era reducida, por lo que su padrón de contribuyentes podía ser exiguo. A esto último hay que añadir que las actividades gravables eran escasas, y en su jurisdicción no se acostumbraba a cobrar los impuestos de fincas urbanas, panteones, fincas mancomunadas y otros más.

A continuación presentamos un cuadro en el que puede verse el comportamiento de 30 de las tesorerías municipales más pobres, cuyos ingresos anuales no superaban los 500 pesos. El cuadro nos indica que en algunos casos los fondos mantuvieron cierta estabilidad, y en otros más aumentaron aunque haya sido pálidamente. Con todo, sus finanzas fueron casi siempre insuficientes para atender las necesidades del municipio, o a lo sumo alcanzaban sólo para cubrir el sueldo del secretario municipal y algún otro gasto menor. En esos municipios las autoridades realizaban sus funciones con el importe de las multas, el pálido producto del impuesto por la venta de carne al tajo y la subvención de la Tesorería General (25% de patente).

Cuadro 4.

Lista de municipios con ingresos anuales menores a 500 pesos

Municipio	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Acacoyagua	117	161	177	300	242
San Felipe Tizapá	110	59	168		133
Huistán	393	334	492	145	99
Amatenango	11	3	305		4
San Lucas	43	50	185	123	53
San Felipe Ecatepec	11	32	453		127
Zinacantán		81	433	182	150
Ixtapa	494	429	551	312	473
San Gabriel		90	191		179
Villa Corzo	463	388			472
Ixtapangajoya	419	327	444	374	457
Solosuchiapa	346	281	303		296
Chapultenago	36	126	144		168
Tectupán		262	203	168	
Jitotol	451	219	304		251
Santa Catarina Pantelhó	365	386	380		315

Municipio	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Huitiupán	101	140	284		131
Pueblo Nuevo Solistahuacán	335	301	349		372
Plátanos	30		405		125
Moyos	65	72	467		84
Montecristo	52	30			182
Tecpatán	726	737	810	774	472
Chicoasén	500	346	607	300	128
Tapalapa	220	219	264	195	177
Pantepec	92	107	225	182	190
Ocotepec	226	227	216	214	216
Coapilla	227	284	326	199	234
Tapilula	481	551	585	474	465
San Pedro Remate	423	339	752	485	511
Mazapa	153	136	548	110	215
Total	6, 890	6, 717	10, 571		6, 921

Fuente: AHECH-FSGG, Sección de Hacienda, 1908-1919, Cortes de caja de las tesorerías municipales.

En este cuadro, como en el siguiente, una parte de los municipios registró un repunte notorio en 1910. Debemos decir que fue un año excepcional y que el aumento de los ingresos pudo deberse a subvenciones del estado, o más probablemente al producto de la venta de tierras. Esta situación extraordinaria no ocurrió en las cabeceras de departamento, como podemos notar en el cuadro 3.

Por último, en el cuadro 5 presentamos las finanzas de un grupo de 30 tesorerías con ingresos medianos.³⁹¹ Éstas registraban ingresos superiores a los 500 pesos, pero inferiores a los 7 mil. De esas tesorerías, las más activas en la recaudación se ubicaban en los departamentos de Soconusco (Tuxtla Chico, Escuintla, Huixtla, y Cacahoatán) y Tonalá (Pijijiapan y Mapastepec).

³⁹¹ Utilizamos la expresión “tesorerías con ingresos medianos” sólo para distinguirlas de las tesorerías de las cabeceras de departamento (cuadro 3) y de las tesorerías con los ingresos más bajos (cuadro 4).

Cuadro 5. Lista de municipios con ingresos anuales superiores a 500 pesos y menores a 7 mil

Municipios	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Ocozocoautla	1, 910	1, 598	2, 588	1, 969	1, 730
San Fernando	557	577	597	628	982
Suchiapa	605	1, 033	1, 603	732	570
Berriozábal	589	627	513	1, 102	1, 363
Cintalapa		2, 197	2, 253	1, 560	1,579
Jiquipilas		215	624	478	529
Tuxtla Chico	4, 824	4, 254	5, 929	6, 309	5, 438
Escuintla	2, 250	2, 296	2, 362		2, 956
Huehuetán	1, 451	1, 764	1, 799		1, 911
Mazatán	1, 088	820	1, 115		716
Huixtla	1, 248	1, 431	1, 230	2, 824	3, 549
Frontera Díaz	654	535	822		698
Cacahoatán	1, 397	1, 760	1, 648		3, 098
Tenejapa	408	395	964	500	556
Teopisca	452	562	1, 204	784	804
San Andrés		492	634	633	822
Acala	688	760	1, 197		501
Villaflores	2, 153	1, 495	1037	1, 168	1, 248
Juárez	675	582	1, 228	1, 069	994
Ixtacomitán	593	622	848	779	1, 321
Santuario La Reforma	747	647	595		
La Concordia	1, 082	917	1, 278	1, 070	1, 206
Pijijapan	1, 533	1, 521	2, 188	2,039	2, 464
Mapastepec	1, 066	1, 289	2, 658	1, 696	1,400
Copainalá	1, 834	1, 994	3, 136	2, 594	1, 484

Municipios	Ingresos anuales				
	1908	1909	1910	1912	1913
Catazajá	1, 663	690	1, 504	538	567
Palenque	635	636	1, 508	765	569
Amatenango	168	347	616	522	689
San Isidro Siltepec	NA	487	792	496	858
La Grandeza	562	368	604		626
Total	30, 832	32, 911	45, 074	30, 255	41, 228

Fuente: AHECH-FSGG, Sección de Hacienda, 1908-1919, cortes de caja de las tesorerías municipales.

Tanto el cuadro 4 como el 5 nos permiten observar que de los 60 los municipios que se mencionan en ellos, cerca de la mitad estaban experimentando un crecimiento en sus finanzas. Por otro lado, un aspecto que sobresale al comparar los datos de los municipios incluidos en el cuadro 5 (tesorerías con ingresos medianos) con los del número 3 (tesorerías de las cabeceras) es que municipios como Tuxtla Chico, Escuintla, Huixtla y Cacahoatán registraron ingresos anuales superiores a las cabeceras de Simojovel, San Bartolomé, Salto de Agua, Ocosingo, Copainalá y Motozintla. Incluso, las primeras iban en ascenso, mientras que los números de la tesorería de San Bartolomé y Salto de Agua nos indican que sus finanzas se encontraban en una fase de declive. En vista de esto cabe decir que para asegurar unas finanzas más o menos estables no bastaba ni el hecho de ser cabecera departamental ni contar con facultades para diseñar arbitrios. Por lo visto eran necesarias otras condiciones, como la ubicación estratégica en la ruta comercial que comprendía los departamentos de Las Casas, Chiapa, Tuxtla, Tonalá y Soconusco; otra condición más fue aplicar con determinación la normatividad fiscal derivadas de las reformas que hemos descrito.

Con respecto a la primera condición, resultaba improbable que todas las poblaciones se beneficiaron de la dinámica comercial generada en el trayecto mencionado. Tampoco era posible abrir nuevos caminos, todos ágiles, para promover una mayor actividad mercantil en los municipios no comprendidos en la ruta Las Casas, Tuxtla, Tonalá, Soconusco.

Acerca de la ejecución de las leyes impositivas municipales, los visitantes de Hacienda con frecuencia referían que en los ayuntamientos, incluso los de ciudades importantes, solían soslayar el cobro de impuestos y derechos contenidos en la Ley de rentas municipales de 1892. Por ello la Secretaría del Gobierno realizaba constantes exhortaciones a los munícipes para que aplicaran dicha ley a fin de conseguir fondos

para atender las necesidades del municipio. En este sentido, hace falta que se investigue por qué razones los consistorios preferían depender de la subvención del gobierno, del 25% de patente y de las multas –sobre todo de éstas–, en lugar de recaudar todo lo que la ley les permitía.

Comentario final

Lo que nos interesa resaltar de lo expuesto a lo largo de estas páginas es que si bien las reformas sobre los municipios condujeron a la supresión de los planes de arbitrios, la imposición de una ley de rentas municipales, la abrogación de las alcabalas y la transferencia del impuesto sobre el aguardiente a la tesorería estatal, y que además eso avizoraba un desajuste en las tesorerías municipales. En realidad resultó que las reformas permitieron que los municipios obtuvieran ingresos de otras fuentes, como los impuestos prediales, el impuesto de mercado, la venta de tierras de ejido, los cuales fueron rentables en varios casos, según puede en cierto modo inferirse de los montos incluidos en los cuadros 3, 4 y 5. Adicionalmente, aunque no fue un punto que abordáramos en este escrito debe mencionarse que a raíz de las reformas en cuestión a los ayuntamientos se les autorizaron subvenciones, concesiones fiscales y se les proporcionó el aval del gobierno para iniciar obras públicas costeadas por particulares.

Otro punto que es necesario destacar es que los informes de la época acerca de las finanzas de los municipios solían obviar que el efecto benéfico de las reformas sobre el plano municipal era bastante limitado. Si revisamos las sumas totales de los cuadros 3, 4 y 5 (sin considerar las columnas de 1910 por su excepcionalidad) notaremos que el informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (gráfica 1) apuntaba un hecho verídico: que en el lapso desde 1905 hasta 1913 los ingresos de las tesorerías municipales –en este caso las de Chiapas– iban a la alza. No obstante, hay que recordar que según los cuadros 3, 4 y 5 no en todos los municipios se experimentó un crecimiento, por lo que la conclusión de la SHCP refleja una situación de conjunto, sin atender las importantes diferencias –en relación a sus finanzas– entre municipios. En cambio, los datos de los cortes de caja de las tesorerías municipales que hemos consultado manifiestan que en realidad sólo una parte de las tesorerías tuvo un repunte significativo en los años de las reformas fiscales; algunas crecieron de una manera muy tímida, y otras incluso iban en descenso. Por tanto, el informe de la SHCP (o el de Olegario Molina, para el caso de Yucatán) debe tomarse con cuidado para no dibujar un escenario en el que parezca que las reformas de las que nos hemos ocupado a lo largo de este trabajo pudieron haber beneficiado a todos los municipios.

Anexo.

Tabla en la que se incluye el producto de los impuestos de fincas rústicas, capitación, patentes, ventas y giros mercantiles, 1880-1911³⁹²

AÑO	Fincas rústicas	Capitación	Ventas y giros mercantiles	Patente	Ingresos anuales de la Tesorería general
1880	38,060	42,524			117,243
1881	37,435	40,455			121,000
1882	37,000	40,454			121,198
1884	43,470	47,804			124,434
1885	48,264	60,000			160,070
1889	50,198	85,131			260,603
1891	80,288	99,320			345,453
1901	129,507	107,436	35,615		496,248
1902	133,490	114,412	47,916	28,485	549,982
1903	105,925	115,369	54,807	44,327	561,976
1904	140,325	115,433	53,260	57,014	599,880
1905	147,525	118,110	51,890	66,883	680,295
1906	152,222	118,760	54,446	69,288	675,561
1907	176,414	120,142	54,034	84,295	689,575
1908	202,972	121,248	53,759	87,931	720,310
1909	207,729	121,033	49,927	89,845	733,201
1910	No contamos con datos para este año				744,633
1911	209,815	121,141			723,447

Fuente: AHECH, FSGG, Sección de Hacienda, Tomo 3, 1908. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1902*, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del Gobierno del Estado, 1903. *Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1909*, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del gobierno del estado, 1910.

³⁹² Thomas Benjamin, en el apéndice de *El camino a Leviatán*, nos muestra una tabla que contiene las rentas públicas del estado, del periodo 1862-1910. En algunos años las sumas difieren por unos cientos y en otros la divergencia es por varios miles de pesos. Al respecto debo aclarar que la tabla que presento toma en cuenta sólo los ramos de ley y los accidentales; en tanto que las cuentas pendientes no las consideré debido a que no siempre se incluyeron en la documentación consultada.

Fuentes de información

Archivos y fondos documentales

AHECH	Archivo Histórico del Estado de Chiapas Fondo Fernando Castañón Gamboa Fondo de la Secretaría General de Gobierno
AHMSC	Archivo Municipal de San Cristóbal de Las Casas Tesorería Municipal, Cortes de caja.
PRENSA	<i>El pueblo Libre</i> , No. 11, 16 de marzo de 1881 <i>El pueblo Libre</i> , No. 3, 19 de enero de 1881 <i>El pueblo Libre</i> , No. 42, 19 de octubre de 1881 <i>El pueblo Libre</i> , No. 29, 26 de julio de 1882 <i>Periódico Oficial</i> , No. 32, 27 de junio de 1887 <i>Periódico Oficial</i> , No.29, 4 de junio de 1887 <i>Periódico Oficial</i> , No. 32, 25 de junio de 1887 <i>Periódico Oficial</i> , No. 19, 7 de marzo de 1890 <i>Periódico Oficial</i> , No. 5, 30 de enero de 1897 <i>Periódico Oficial</i> , No. 27, 6 de julio de 1912 <i>El Diario de Chiapas</i> , No. 86, 17 de agosto de 1912 <i>Verdad y justicia</i> , No. 18, 20 de diciembre de 1912 <i>Verdad y Justicia</i> , No. 14, 18 de diciembre de 1912 <i>Periódico Oficial</i> , No. 29, 12 de julio de 1913 <i>Periódico Oficial</i> , No. 12, 15 de marzo 1913 <i>Periódico Oficial</i> , No. 37, 23 de agosto de 1913 <i>Periódico Oficial</i> , No. 3, del 13 de enero de 1913

Documentos impresos

Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1902, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del Gobierno del Estado, 1903.

Cuenta general del erario del estado de Chiapas, 1909, Tuxtla Gutiérrez, Imprenta del Gobierno del Estado, 1910.

Informe del presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Imprenta del Gobierno, 1916.

Iniciativas presentadas por el diputado Braulio José Zorrilla, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1913.

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, "Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal", *Historia Mexicana*, Vol. 51, No. 202, 2001, pp. 363-393.
- , *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, COLMEX, 2003.
- , y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, 2005.
- Arrijo Díaz Viruell, Luis Alberto, "Dos visiones en torno a un problema: las tierras comunales indígenas en Oaxaca y Michoacán, 1824-1857", *Relaciones*, Vol. XXXI, No. 124, 2010, pp. 143-185.
- , "Pueblos de indios y defensa de la propiedad comunal en la Sierra Mixe (Oaxaca), 1856-1863, en Alejandro Tortolero Villaseñor (coord.), *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pp. 187-221.
- , y Carlos Sánchez Silva, "Pueblos, reformas y contrariedades agrarias: Oaxaca, 1742-1857", en Luis Alberto Arrijo Díaz Virruel y Carlos Sánchez Silva (eds.), *Conflictos por la tierra en Oaxaca. De las Reformas Borbónicas a la reforma agraria*, México, COLMICH, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2012, pp. 21-42.
- , y Carlos Sánchez Silva (eds.), *Conflictos por la tierra en Oaxaca. De las Reformas Borbónicas a la reforma agraria*, México, COLMICH, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2012.
- Benjamin, Thomas, *El camino a Leviatán*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.
- Celaya Nández, Yovana, "Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII", en María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords.), *La fiscalidad novohispana en el Imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2015, pp. 325-357.
- Contreras, Julio, "Las finanzas municipales de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas", *Ulúa*, Año 2, No. 3, 2004, pp. 99-134.
- , "Comercio y comerciantes de Chiapas en la segunda mitad del siglo XIX", *Secuencia*, No. 60, 2004, pp. 59-87.
- Cortes Máximo, Juan Carlos, *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Instituto de Investigaciones Históricas, Morelia, Michoacán, 2012.
- Espinosa Peregrino, Martha Leticia, "Las reformas político-administrativas en el ayuntamiento de la Ciudad de México. 1765-1813", *Secuencia*, No. 94, 2016, pp. 77-109.
- Fenner, Justus (coord.) *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas. 1826-1900*, Disco 1, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, CUID-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, PROIMMSE-IIA-UNAM.
- , y Miguel Lisbona (coords.), *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*, UNAM-IIA-PROIMMSE, 2010.

- García García, Carmen, *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, España, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1996.
- Guardino, Peter, "El nombre conocido de república. Municipios en Oaxaca, de Cádiz a la Primera República Federal", en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, pp. 213-234.
- Guerra, François Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Hernández Díaz, Jaime, "Los ayuntamientos de Michoacán en los inicios de la vida independiente. Realidad y crisis", en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, pp. 237-268.
- Jáuregui, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2006.
- , y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVII-XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, IIH-UNAM, 1998.
- Marichal, Carlos, "Las finanzas del Estado de México en la temprana República: federalismo y centralismo", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coords.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1998, pp. 175-201.
- , y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, COLMEX, 2001.
- Márquez, Graciela, "¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930", en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2007, pp. 186-212.
- Martínez López-Cano, María del Pilar, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coords), *La fiscalidad novohispana en el Imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2015.
- Menegus Bornemann, Margarita, "Las Reformas Borbónicas. Comentarios al reglamento de bienes de comunidad de Metepec", <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/722/12.pdf>, Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.
- , "Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial", en Margarita Menegus y Alejandro Tortolero (coords.), *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, UNAM-IIH, 1999, pp. 89-126.
- , y Alejandro Tortolero (coords.), *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, UNAM-IIH, 1999.
- Olveda, Jaime, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (coords.), en *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, México, COLMICH, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1998, pp. 115-132.

- Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007.
- Ortiz Herrera, Rocío y Sánchez Rafael, Miguel Ángel, "Alcaldes y justicia municipal en pueblos indígenas de Chiapas, 1829-1892", en Esaú Márquez y Carlos Uriel del Carpio (coords.), *Tradición y modernidad en tres regiones de México*, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2013, 113-135.
- Ortiz Herrera, Rocío, "Campesinos comuneros y finqueros de Chiapa de Corzo ante la Revolución Mexicana, 1824-1914", en Justus Fenner y Miguel Lisbona (coord.), *La Revolución mexicana en Chiapas, un siglo después*, UNAM-IA-PROIMMSE, 2010. Pp. 87-115.
- Padilla Jacobo, Abel, "Hacienda pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951", en Jorge Silva (coord.), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Colegio de San Luis, 2015, pp. 185-255.
- Palacios, Guillermo (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- "De los ciudadanos chiapanecos. Ciudadanos y espacios políticos indígenas en la primera mitad del siglo XIX en Chiapas", en dictamen.
- Pérez Castellanos, Luz María, "Ayuntamientos gaditanos en la diputación provincial de Guadalajara", en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.) *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, COLMICH, Universidad Veracruzana, 2007, pp. 269-306.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, editorial Porrúa, 1999.
- Rabasa, Ramón (comp.), *El estado de Chiapas, geografía y estadística*, México, Cuerpo Especial del Estado Mayor, 1895.
- Rhi Sausi Garavito, María José, "¿Cómo aventurarse a perder lo que existe? Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX", en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, 2005, pp. 115-140.
- Ruiz Abreu, Carlos (coord.), *Historia del honorable congreso del estado de Chiapas, 1821-1994*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 1994.
- Sánchez García, Juan Hugo, *Gobierno municipal, relaciones ciudad-campo y modernidad: Oaxaca, 1890-1912*, Tesis doctoral, COLMICH, 2013.
- Sánchez Rafael, Miguel Ángel, *Estado, ayuntamientos y centralización fiscal en Chiapas*, Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2016.
- Sánchez Santiró, Ernest, "La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Dr. José María Luis Mora, 2006, pp. 225-249.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, 2007.
- , "Instituciones artificiales, instituciones naturales. Diputaciones provinciales, ayuntamientos capitales y au-

- diencias. Nueva España y México, 1820-1822, *Historia Mexicana*, Vol. LXVII, No. 265, 2017, pp. 169-231.
- , “Federalismo y anarquía, municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, COLMEX, 2010, pp. 263-287.
- Silva Riquer, Jorge (coord.), *Historia de la Hacienda Pública en Michoacán, 1786-1951*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de San Luis, 2015.
- Téllez Guerrero, Francisco y Brito Martínez, Elvia, “La hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVII-XIX*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, COLMICH, COLMEX, IIH-UNAM, 1998, pp. 227-251.
- Tortolero Villaseñor, Alejandro (coord.), *Agricultura y fiscalidad en la historia regional mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- Uhthoff, Luz María, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, Vol. LIV, No. 213, 2004, pp. 129-178.
- Zoraida Vázquez, Josefina (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, COLMEX, 2010.
- Zuleta, María Cecilia, “Hacienda Pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910”, *Historia Mexicana*, Vol. LIV, No. 213, 2004, pp. 179-247.

Rectoría

Dr. José Rodolfo Calvo Fonseca
RECTOR

Dr. Pascual Ramos García
SECRETARIO GENERAL

Lic. Aurora Evangelina Serrano Roblero
SECRETARIA ACADÉMICA

Lic. Belén Alejandra Palacios Cabrera
ABOGADA GENERAL

Lic. Dulce Magdalena Velasco Guerrero
DIRECTOR DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Mtra. Deyanira Escobar Ruíz
DIRECTORA DE LA FACULTAD DE HUMANIDADES

**Colección
Selva Negra**



UNICACH

*Ayuntamientos chiapanecos: fiscalidad, elecciones,
ciudadanía y defensa de bienes de comunidad.*

Desde la Colonia hasta el inicio de la Revolución en Chiapas

El diseño tipográfico estuvo a cargo de Salvador López Hernández y la corrección de Luciano Villarreal Rodas. El cuidado de la edición fue supervisada por la oficina Editorial de la UNICACH, durante el rectorado de Dr. José Rodolfo Calvo Fonseca.

El presente volumen analiza los derechos, facultades, estatutos y capacidad de autogobierno de los ayuntamientos chiapanecos desde el final del siglo XVIII hasta principio del siglo XX. Se reflexiona acerca de la forma en que las corporaciones edilicias se articularon con los otros niveles de gobierno durante esos años, para evaluar hasta qué punto dichas corporaciones mantuvieron la autonomía que se les concedió desde el Antiguo Régimen. Los trabajos centran su atención en tres temas: impuestos, elecciones y el resguardo de los bienes de comunidad.

Del análisis realizado resultó un mosaico de situaciones. Mientras que en algunos momentos los ayuntamientos de Chiapas lograron reforzar su autonomía mediante determinadas facultades, como las fiscales, en otros periodos las perdieron, aunque ello no implicó necesariamente la reducción de sus ingresos. A su vez, el hecho de que durante buena parte del siglo XIX los ayuntamientos chiapanecos contaron con importantes atribuciones, como la de representar los bienes comunales de los pueblos, esa facultad no aseguró que los ayuntamientos mantuvieran el control del patrimonio territorial de los pueblos.

En ese sentido resulta claro que la experiencia de los ayuntamientos chiapanecos fue consecuencia de múltiples factores, como el contexto social, cultural y económico en el que se encontraban establecidos, la composición étnica de la población, los grupos sociales que ocuparon los puestos edilicios, la interacción de esos grupos con las elites gobernantes, y de si los ayuntamientos se localizaban en ciudades o en pueblos.

