

**EL MUNICIPIO EN AMÉRICA
APROXIMACIÓN A SU
DESARROLLO HISTÓRICO**

MIGUEL MOLINA MARTÍNEZ

*«América es continente de vida municipal,
y obra de sus cabildos»*

Mario Briceño Irigorry

ÍNDICE

Presentación	15
Introducción	19

PARTE PRIMERA. EL CABILDO EN LA ÉPOCA COLONIAL

CAPÍTULO I. LA FUNDACIÓN DEL CABILDO EN INDIAS	29
1. Antecedentes	31
2. Su implantación en América	34
3. El papel de las ciudades	39
CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN DEL CABILDO	51
1. Los cargos concejiles	53
Los alcaldes	55
Los regidores	58
El procurador general	60
El alguacil mayor	61
El alférez mayor	62
El fiel ejecutor	63
El escribano	65
El corregidor	66
2. La provisión de cargos municipales	68
3. Las ordenanzas municipales	75
4. El cabildo abierto	78

*

CAPÍTULO III. EL CABILDO COLONIAL, BASE POPULAR O ELITISTA? .. 83

- 1. Comerciantes, mineros y encomenderos 86
- 2. ¿Un cabildo popular y democrático? 93

CAPÍTULO IV. DEL REFORMISMO BORBÓNICO A LA INDEPENDENCIA ... 99

INDICE

- 1. Las bases de la reforma borbónica 101
- 2. El impacto reformista en el cabildo 104
- 3. El municipio, raíz de la república 114

CAPÍTULO V. LAS CORTES DE CÁDIZ Y EL MUNICIPIO AMERICANO . 127

- 1. Igualdad y representatividad 129
- 2. La reforma de la administración local 137

PARTE SEGUNDA. EL MUNICIPIO REPUBLICANO

CAPÍTULO VI. EL MUNICIPIO Y EL LIBERALISMO DEL SIGLO XIX 151

- 1. Caudillismo y Centralismo 154
- 2. Liberalismo, oligarquía y municipio 164
- 3. Panorama general del período 169
 - Bolivia 170
 - Argentina 171
 - México 174
 - Venezuela 176
 - Las Antillas 177

CAPÍTULO VII. EL MUNICIPIO CONTEMPORÁNEO 183

- 1. La crisis del modelo oligárquico liberal 185
- 2. Evolución del municipio en el siglo XX 190
 - Bolivia 190
 - Ecuador 194

Colombia	196
Venezuela	198
México	202
Chile	206
Argentina	209
Cuba	215
CAPÍTULO VIII. EL MUNICIPIO HOY, A DEBATE	223
1. La descentralización como estrategia.....	227
2. La autonomía municipal	232
3. Participación ciudadana	240
4. Las Asociaciones Municipales	248

PRESENTACIÓN

*Es para mí un placer presentar este nuevo volumen de la Colección **Perspectiva Histórica**. Y lo es por varias razones. En primer lugar porque con él alcanzamos el número diez de los títulos publicados, lo que supone una importante consolidación de esta iniciativa que tomaba forma en 1987. Consolidación y madurez también. Cualquiera que se detenga a analizar la temática contenida en las monografías que han visto la luz hasta el momento, podrá comprobar la voluntad de especialización encerrada en ellas, tanto en lo que se refiere al contenido, como a los que han sido sus autores. No hay duda que la decidida vocación municipalista con que nace el CEMCI y la labor desarrollada por espacio ya de largos años, han sido el eje motor de esta Colección, que pretende afrontar las cuestiones relacionadas - directa o indirectamente- con el Municipio, teniendo como telón de fondo la Historia.*

*En segundo lugar, pero desde luego no menos importante, satisfacción es también por el libro en concreto que presentamos hoy: **El municipio en América**, del que es autor Miguel Molina Martínez. Con él saltamos por primera vez los límites nacionales, para dirigir la atención a otros espacios geo-políticos. No es casual que ello sea así, dada la estrecha relación que el CEMCI viene manteniendo con los países de la América hispana. A la vocación municipalista a la que aludía hace un momento, habría que unir ahora la americanista, que tan fructíferos resultados está dando. En el libro que tienen en sus manos se conjugan ambas en forma acabada y evidente, constituyendo una aportación fundamental a la Colección de la que forma parte.*

Libro importante y ambicioso, del que quisiera resaltar algunos aspectos. Comenzando por algo que me parece prioritario, como es el vacío que viene a cubrir en esta parcela de la historiografía americana. No existe en ella una obra de conjunto como la que aquí presentamos y que tan útil va a ser -estoy segura- a los investigadores e interesados en el tema. La elaboración de monografías de este tipo nunca resulta fácil, pero yo diría que en este caso ha resultado particularmente compleja. A un arco temporal de cinco siglos (los que van del Descubrimiento al hoy más palpitante), hay que añadir la dificultad que supone el trabajar sobre marcos políticos distintos, a la búsqueda del factor unificador, pero sin perder de vista los aspectos diferenciales.

Un reto así solamente podía llevarlo a cabo con éxito una persona de la experiencia y capacidad del profesor Molina Martínez, suficientemente demostrada en el terreno de la investigación y de la alta divulgación histórica. Para él, el hilo conductor sobre el que se sustenta el trabajo, parte de la frase con que abre sus páginas: «América es continente de vida municipal, y obra de sus cabildos». Desde ese convencimiento, con mano maestra, nos va adentrando en un proceso que está en la raíz de uno de los debates más actuales del ámbito hispanoamericano en este umbral del siglo XXI.

Debate que forma parte del presente y que, como tal, no puede ser analizado desde la perspectiva de la Historia. A él se dedica el último capítulo, como una puerta abierta que mira hacia el futuro, y cuya valoración corresponderá a los estudiosos del mañana. Pero para llegar a ese planteamiento que sirve de colofón a este libro, el camino recorrido ha sido largo e intenso, descrito con minuciosidad y rigor. Era imprescindible y así lo ha entendido el autor sustentar el presente en el pasado, para mostrar al lector el proceso en toda su magnitud, no exenta de complejidad.

A ese concepto y a esa metodología responden las dos partes en que se estructura el estudio. Dedicada la primera a la

época colonial; deteniéndose la segunda en la etapa republicana que parte de la Independencia y que inicia un momento nuevo y diferente por lo que se refiere a la vida municipal, que sirve así de puente entre dos momentos de su historia. Evidentemente, con todas las matizaciones que son del caso y en las que ahora no voy a detenerme, puesto que se encuentran sobradamente recogidas en las páginas que vienen a continuación.

El modelo del viejo Concejo medieval, generador de libertades y plenamente representativo de un concreto momento y de unos determinados intereses, está en el germen del Cabildo indiano, llamado a tener -como no podía ser de otra manera- un proceso de transformación en el que, con las debidas diferencias, hallamos rasgos comunes con los organismos locales peninsulares. Sobre todo al adentrarnos en el pragmático y reformista siglo XVIII, que rotundiza un giro hacia la centralización y el control. Posiblemente, como rechazo a esa tendencia impuesta desde arriba, los Cabildos americanos se convertirán en eje de un movimiento independentista, abocado a tener pleno éxito, y que responde absolutamente a las coordenadas de su época.

A partir de ese momento, configurado ya el espacio americano en realidades nacionales, la propia dinámica de los acontecimientos tenía que marcar una inflexión importante. Sin perder de vista algo que me parece fundamental: es el modelo elaborado en Cádiz el que asumen en sus líneas generales las jóvenes repúblicas del otro lado del Océano. Un modelo que refuerza la presencia del poder central y que relega a los Cabildos -convertidos ya en Ayuntamientos- a posiciones secundarias. El debate tenía que saltar, jalonando toda la historia del siglo XIX, como por otra parte estaba saltando en España, donde el tema Municipio se convierte en hilo conductor de una buena parte de la evolución política contemporánea. Y en clave de movimientos regeneradores.

Un debate sobre el que el ámbito americano no ha dicho la última palabra. Por el contrario -y con ello volvemos al comienzo-, plenamente vigente hoy, cuando aquellos países buscan

«los valores esenciales de libertad y justicia, un mejor nivel y calidad de vida de su gente, la felicidad individual y colectiva». Sin duda, la realidad del mañana está en el hoy, como la del hoy reside en el ayer.

Hace ya tiempo expresé la importancia que para mí tiene el Municipio, al ser la institución más cercana al individuo, en la que desarrolla su actividad cotidiana, la que permite una vida en sociedad. Me ratifico en ello. De ahí -y de todo lo dicho con anterioridad- mi satisfacción al presentar este libro, que nos permite dar un paso más en el conocimiento de esta institución, referido ahora al caso americano. Estoy convencida que esta obra, resultado del buen hacer y la profesionalidad de Miguel Molina Martínez, ocupará un lugar destacado entre las de su género. Con ello habremos cubierto, una vez más, el objetivo que nos guía.

*Cristina Viñes Millet
Granada, junio de 1996*

INTRODUCCIÓN

El municipio fue en la América hispana la primera forma de organización instituida; en la actualidad es la más cercana relación entre ciudadanos y autoridades. Cinco siglos han transcurrido ya desde aquella inicial organización y el municipio sigue siendo un punto de referencia inexcusable para el entendimiento de la vida comunitaria. Incluso, sin temor a la exageración, podríamos decir que es el escenario donde se debate buena parte del futuro de Iberoamérica. El auge del fenómeno municipalista resulta hoy un hecho evidente y es de justicia reconocer que el municipio, tanto desde el punto de vista histórico, como desde el punto de vista político y sociológico constituye la pieza básica e inmediata para la incorporación del individuo a la cosa pública. Es por ello que afirmamos que, al margen de coyunturas políticas, el municipio representa la instancia de gobierno con mayor tradición de participación ciudadana en Iberoamérica desde aquel remoto 1492.

Por sus plurales manifestaciones sociales, políticas, económicas, jurídicas o históricas adentrarse en el estudio de la cuestión municipal no es tarea fácil. Las instituciones de gobierno local en Iberoamérica, a la cabeza el municipio, ofrecen un bagaje histórico rico, amplio y extraordinariamente variado. La dinámica social les ha impuesto la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades y a las exigencias de cada tiempo para, por un lado, dar respuesta a las demandas de sus comunidades y, por otro, fortalecerse en sintonía con ellas. Precisamente esa capacidad de adaptación y actualización constituye el nervio vital para su supervivencia y presencia eficaz dentro del espacio que les corresponde. En consecuencia, el municipio no puede

concebirse como algo inmutable y estático, sino al contrario, como una realidad dinámica, cercana a la ciudadanía y presta a servirla.

El municipio -entidad territorial con personalidad jurídica propia- constituye la instancia adecuada para la realización plena de los valores fundamentales de la democracia local y el escenario óptimo para el ejercicio del autogobierno. Estos valores que le vienen siendo reconocidos tradicionalmente le sitúan en una posición de privilegio para satisfacer ciertos ideales, a saber: a) ideal de representatividad política; b) ideal de eficacia, y c) ideal de la educación de los ciudadanos en el credo democrático. Conceptualmente, por otro lado, el municipio lleva aparejados tres elementos esenciales: población, territorio y organización. Es decir, los vecinos y ciudadanos que conforman una red de relaciones y posiciones frente a la entidad municipal; un espacio geográfico en el que puede desempeñar las atribuciones que le son propias y unas autoridades que lo representan y ponen en práctica sus atribuciones. Ese modelo municipal, basado en la vecindad y el localismo, es el que se instaló en tierras americanas y del que el municipio contemporáneo es su heredero.

Se ha repetido que la presencia española en América quedó plasmada en la implantación de su régimen político y, con él, la organización municipal. Sin embargo, los municipios indios del siglo XVI poco tenían que ver con los españoles de ese tiempo. A causa del singular proceso de ocupación y de las peculiares condiciones en las que sus protagonistas lo llevaron a cabo, el gobierno local tuvo muchas más afinidades con el modelo vigente en la Castilla medieval. En efecto, los cabildos americanos del primer momento expresaron con bastante fidelidad el espíritu de los fueros de los antiguos concejos castellanos y, como tales, ejercieron amplias funciones y atribuciones. La política de venta de oficios y el acceso a los cargos por cooptación, generalizada desde comienzos del siglo XVII, desvirtuaron dicho modelo y le hicieron perder su impronta popular.

El reformismo borbónico buscó luego el establecimiento de vínculos más estrechos con la Corona y, en su afán centralizador, puso al frente de los cabildos al intendente. Esta estrategia, sin embargo, resultó fallida. Los cabildos expresaron todo su potencial en el momento en el que la coyuntura histórica lo permitió. Eso ocurrió a partir de 1808 cuando la monarquía hispana quedó acéfala. De ellos irrumpieron entonces con fuerza las teorías populistas, base ideológica de los movimientos juntistas que desembocaron en la Independencia. En ese contexto, las Cortes de Cádiz configuraron una nueva organización municipal que pasaría sin solución de continuidad a formar parte de la estructura institucional de las recién creadas repúblicas.

Ese cabildo, portavoz de libertades e intereses populares, fue ahogado por los celos y apetencias personales de caudillos y finalmente sacrificado en aras del poder central. Su discurrir a lo largo del siglo XIX es la comprobación evidente de tan patética situación. Tampoco los populismos ni el Estado desarrollista de nuestro siglo tuvieron en consideración la realidad municipal y, por norma general, tendieron a anularla. Hay que esperar a finales de la década de los 70 cuando esa concepción estatal entró en crisis para certificar el resurgimiento del movimiento municipalista. Empeñado en alzarse como verdadero protagonista de la vida política, el municipio contemporáneo ha iniciado una ardua y difícil empresa en consecución de la descentralización, la autonomía, la participación ciudadana, el asociacionismo, mayores cuotas de financiación y una más adecuada capacitación profesional de sus gestores.

En suma, lo que está en juego es el logro de un proyecto dirigido a la consolidación del municipio como un instrumento de democracia que sirva, a la vez, de base para la transformación de la estructura, concepto y funcionamiento del estado nacional. Desde esta perspectiva, pensamos en el municipio como un exponente clave en la democratización de la vida política, social y económica, que privilegia los valores esenciales de libertad y justicia y trabaja al servicio de un mejor nivel y calidad

de vida de su gente, de su felicidad individual y colectiva. Hacemos nuestras las palabras de Alexis Tocqueville cuando afirmaba que «sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad». Y añadimos que sólo es posible un régimen político basado en el espíritu de la libertad si su fuerza radica en las libertades municipales.

La idea de encerrar en las páginas que siguen esta historia tan densa, tan rica en matizaciones nacionales, regionales y por supuesto locales, siempre tan próxima al acontecer cotidiano de los ciudadanos, es desde su mismo planteamiento pretenciosa. Sin embargo, creemos que absolutamente necesaria. El lector sabrá disculpar lo primero y convenir en lo segundo. La problemática local presenta en nuestros días una enorme diversidad en lo que se refiere a posibles líneas de investigación por parte de distintas disciplinas y de organismos especializados. Sin duda, constituye un tema de análisis prioritario, tanto desde los círculos académicos como políticos. El problema del reparto y utilización del espacio en el ámbito local, la cuestión del desarrollo local y la planificación, la distribución de los recursos, el papel del municipio en el marco del sistema político o la definición de los actores locales, son algunos de los aspectos temáticos que actualmente ocupan y preocupan a la historiografía municipalista.

Vaya por delante la afirmación de que el objetivo que anima este libro no es, en modo alguno, un estudio exhaustivo del gobierno local en Iberoamérica. Una empresa de tales características, además de requerir el concurso de un nutrido equipo de investigadores y una ardua labor de dirección, desbordaría desde su inicio las metas que esta Colección «Perspectiva Histórica» quiere desarrollar. Por el contrario, aquí se encontrará un acercamiento a la evolución de la institución, denominada cabildo, durante la época colonial y ayuntamiento o municipio, en la republicana; una evolución que discute desde el momento en que los primeros descubridores y conquistadores le dieron vida en suelo americano hasta nuestros días. El acercamiento que se pretende se hace con criterios generalistas, esto es, tratando de

incidir en los aspectos comunes y básicos de la institución objeto de estudio, antes que resaltar con detalle los rasgos singulares que individualizan y marcan la originalidad de cada caso. Si bien ello va en detrimento de un análisis puntual, no cabe duda de que contribuye a la mejor comprensión de la perspectiva histórica que nos proponemos acometer. Basta reparar en el dato de que el estudio afronta un arco temporal de cinco siglos y un espacio territorial que se extiende desde México hasta Chile y Argentina o que en el momento actual englobaría a un conjunto de más de 15.000 municipios.

El hilo conductor será, siempre desde esta perspectiva global, determinar cuál fue y es la naturaleza del municipio, sus fines y actuaciones, su implicación en la sociedad y sus relaciones con los niveles superiores de gobierno. El acercamiento a estos temas parte de dos grandes etapas que, sin menoscabo de otras periodizaciones, determinan las coordenadas esenciales en las que aquél se ha venido desarrollando: una, la época española que concluye con las guerras de Independencia; otra, que comienza con el advenimiento de la república y se prolonga hasta hoy. Dentro de la primera es posible distinguir rasgos diferentes en el cabildo del siglo XVI y en el de los siglos siguientes, observándose una progresiva transformación de su inicial carácter popular en comportamientos y prácticas elitistas. Sólo en los años de la Independencia los cabildos abiertos retomaron su antiguo protagonismo. A su vez, la segunda etapa nos lleva, como movimiento pendular, por los complejos ámbitos de un enfrentamiento centralismo-federalismo que todavía hoy no está resuelto. Durante el siglo XIX y buena parte del XX el municipio ha sufrido los embates de las políticas centralistas y se ha visto inmerso en un proceso de deterioro, ante el cual se ha reaccionado a lo largo de las últimas décadas.

Dar cuerpo a estas ideas, organizarlas de forma que pudieran servir de marco referencial y facilitar una aproximación comprensible del municipio en América constituye el objetivo último que se persigue.

Una empresa, decíamos antes, necesaria. Necesaria por cuanto el estado actual de la bibliografía sobre el municipio es enormemente disperso, atomizado y muy expuesto a planteamientos nacionalistas y localistas. Tanto en lo que se refiere a la época colonial, como a la republicana, son escasas las obras que se han detenido en abordar un análisis global y de conjunto del fenómeno municipalista en América. Menos aún las que se han propuesto incluir los dos períodos. Al margen de ello, tampoco el investigador ha prestado excesiva atención a los temas de la administración local. Por lo que respecta a la historiografía española, el panorama es desolador, tal como puso de manifiesto M^a de los Ángeles Hijano Pérez*. No sólo hay escasez de publicaciones sobre esta temática, afirma esta autora, sino que también es notoria la falta de innovaciones metodológicas. Es cierto que de un tiempo a esta parte se ha producido un significativo avance en este sentido, lo que puede interpretarse como un intento serio de superar los enfoques eminentemente institucionales (tal es el caso de la pionera obra de Constantino Bayle) y de prestar mayor atención a las cuestiones sociales, económicas, grupos de poder, élites, etc., inherentes a la propia institución (al menos esas son las propuestas que marcan los trabajos, entre otros, de Lohmann Villena, Stephen Webre, González Muñoz y Martínez Ortega).

El municipio durante la Independencia ha sido objeto de estudio de forma reiterada. Sin embargo, el peso de la historiografía nacionalista nos ha dejado una serie abundante de trabajos referidos a situaciones concretas. Por lo general, domina en todos el tono patriótico, máxime cuando se pretende situar en el cabildo de esa época el punto de partida de las repúblicas. Expresiones como «el municipio, raíz de la república» tienen su origen en tales enfoques.

* HIJANO PÉREZ, M^a de los Ángeles: «El Municipio iberoamericano en la Historiografía española». *Revista de Indias*, Madrid, 1990, pp. 83-94.

Por lo que se refiere a la historia del municipio durante el resto del siglo XIX y buena parte del actual, debemos señalar que no ha merecido el tratamiento que le corresponde, sin duda, porque el investigador se ha visto contagiado por la inercia política que trató de anular el papel del gobierno local en el desarrollo de aquellos países. La eclosión del fenómeno municipalista, como objeto de estudio, corre paralela a la crisis del Estado, a partir de los años 70. Este cambio de panorama historiográfico viene refrendado por un conjunto de factores, entre los que destacaríamos los siguientes: aumento espectacular de las investigaciones sobre el municipio; nacimiento de revistas de contenidos estrictamente municipalistas; aparición de organismos que hacen suya la causa de los municipios, fomentando y promoviendo publicaciones específicas y la celebración periódica de congresos y reuniones donde se debate el papel del municipio en Iberoamérica. Pese a lo alentador de la nueva situación, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que este ingente volumen publicista difícilmente puede ocultar su inevitable dispersión y heterogeneidad en cuanto a temas y regiones. Sobre esta base, el lector a duras penas puede formarse una visión de conjunto de lo que en cinco siglos de historia ha supuesto el municipio en América. Este libro es un modesto intento de salvar tal escollo y de progresar, desde la perspectiva histórica, hacia una mejor comprensión de la institución local.