

# Algunas reflexiones sobre el cabildo colonial como institución

F.<sup>co</sup> JAVIER GUILLAMON ALVAREZ

*Universidad de Murcia*

El estudio del cabildo americano ha adolecido de una excesiva carga localista, lo que sin duda, es ciertamente legítimo, pero impide la visión de conjunto necesaria para la operación histórica. Dentro del sistema político general de España y en lo que América se refiere, la única representación de los nuevos pobladores se realizaba a través de los cabildos, nombre castellano que allende mantuvo, como otras tantas cosas, la misma denominación. La característica fundamental de esta entidad político-administrativa, en la que se encuadraba el territorio y la población, era el ejercicio del gobierno de forma colegial.<sup>1</sup> Efectivamente, por debajo del lejano poder central, la vida política cotidiana se desarrollaba en el marco de las ciudades y villas que imponían su autoridad a las aldeas, y pueblos de alrededor y territorio circundante. Buena parte de la historia de América Colonial se fraguó, desde el principio hasta la Emancipación, en miles de pequeños microcosmos, escenario de pasiones y anhelos en tierras tan lejanas. De entre las muchas

---

1 *Víd.* R. ZORRAQUIN BECÚ, *La organización Judicial Argentina*, Buenos Aires, 1952. «Los cabildos traducían legalmente la existencia de una ciudad, dándoles una jerarquía política que la distinguía de las simples agrupaciones urbanas» p. 51. «Concentraba la vida social y política de su distrito, como destinatarias de un orden jurídico especialmente creado para ellas. Heredera de la tradición municipal romana y de los privilegios del antiguo derecho español, la ciudad indiana continuó teniendo «el carácter de la antigua civitas o ciudad-estado». Era más que una mera comunidad urbana e incluía un vasto distrito a su alrededor. pp. 51-53.



formas de acercarse al estudio del cabildo americano, consideramos que dos observatorios son plausibles y a la vez complementarios: el de lo normativo que incluye las disposiciones que emanaban del poder público, distinguiendo lo que obedecía a un cierto ideario político de lo que fuera simplemente una cuestión particular, cómo se origina, cómo se crean, configuran, regulan, perfilan, etc... señalándose los correspondientes hitos o mojones más significativos. De otra parte, la «emoción» histórica responsable del clima de las decisiones lo puede ilustrar la «práctica diaria».

Los cabildos coloniales son sin duda deudores del municipio castellano,<sup>2</sup> y se desarrollaron como éste, con gran autonomía. Desde 1493 Colón ejerció la facultad de nombrar regidores y alcaldes, facultad que también ejercieron —a veces de forma indiscriminada y por las circunstancias propias de la Conquista— los conquistadores. Los ensayos fueron frecuentemente fundados en las características del municipio castellano bajomedieval inmediatamente anterior a la implantación de los corregidores por los Reyes Católicos<sup>3</sup>. Así, tanto alcaldes como regidores eran designados por los propios vecinos o por sorteo entre los mismos. No obstante, ello no impidió que el referente

---

2 La evolución del municipio castellano se puede dividir en tres fases. Una, que corresponde a los siglos XI y XII en el que los concejos constituídos generalmente por elección popular, eran como pequeñas repúblicas regidas por leyes propias y gobernadas por magistrados particulares, una segunda, correspondiente a los siglos XIII y XIV en el que se producen muchos cambios referentes a la manera de constituirse —elección popular unas veces, privatización de oficios, otras cooptación, otras intervención de las audiencias, etc...). Una tercera, correspondiente al siglo XV que culminará con la institución de los corregidores y alcaldes mayores, controladores y en gran medida usurpadores del poder de los cabildos. Víd. J. Guillamón: «El reformismo del siglo XVIII español y el poder político del cabildo colonial» en *San Martín en España*, Madrid, 1981, pp. 333-346. Tb. «América y las reformas peninsulares del régimen local en la segunda mitad del siglo XVIII» en *Hispanoamérica hacia 1776*, I.C.I., Madrid, 1980, pp. 43-57. Buenos resúmenes en *Historia General de España y América*, Tomos VII, IX-1, XI-1 y XI-2. Ed. Rialp. Madrid. La intencionalidad del legislador queda recogida elocuentemente en la *Recopilación de las Leyes de Indias*, Lib. 2, tít. 2, ley 13:

«Porque siendo de una Corona los Reinos de Castilla y de las Indias, las Leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros, deben ser lo más semejantes y conformes que se pueda: los de nuestro consejo en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaren, procuran reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y de León en cuanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones».

Desde luego, no es lo mismo el cabildo en tiempos de la Conquista, que el del siglo XVIII o el de 1810, «aunque subterráneamente fluyeron siempre en ellos, a pesar de todos los obstáculos y de todos sus eclipses, las corrientes vitales y de larga duración, que constituyen sus esencias...» ¿Cómo conocer la naturaleza íntima del concejo? No se debe caer en la trampa de que con Las Leyes de Indias se puede conocer el cabildo, es más, a veces no nos sirve siquiera de aproximación...

Es imprescindible conocer la historia secular de Castilla y León, ya que los conquistadores lo trasplantaron y continuaron en sus líneas fundamentales. (Lo mismo ocurriría con los virreinos, capitanías generales, corregimientos, consulados... en definitiva toda la estructura institucional). J. ALAMPARTE: *El cabildo en Chile colonial. Orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas.*, S. de Chile, 1940.

3 La institución de los corregidores a lo largo del siglo XVI marca la sustitución y eliminación de conquistadores y encomenderos, tanto en villas españolas como indígenas. En Nueva España proliferaron los Alcaldes Mayores en su origen por debajo de los corregidores, pero que en el caso de México se confundían. Los corregidores indios debían integrar —puro eufemismo— las Indias a la economía colonial, ¿cómo?,

peninsular se reprodujera en América, esto es, la formación de oligarquías locales constituidas primero por co-optación y luego por compra de los oficios. Este grupo social estuvo en continua pugna con los gobernadores, quiénes además, gestionaban la confirmación de cargos. J. Solórzano y Pereyra ya escribió al respecto que los cabildos americanos se constituyeron «al modo y forma, que se solía hacer y practicar en los Reynos de España, antes de que se introduxese el uso de los corregidores<sup>4</sup>» Lo teóricamente normal era que las ciudades importantes contaran con dos alcaldes ordinarios y doce regidores, en las villas, dos alcaldes ordinarios y seis regidores —en rancherías uno y cuatro respectivamente—. El régimen por lo general fue electivo durante el siglo XVI y con el tiempo, como veremos más adelante, predominó la compra de oficios, si bien las alcaldías ordinarias nunca se vendieron. En cualquier caso, el papel político de los cabildos americanos parece ser poco cuestionado dada la autonomía municipal reforzada de «facto» por la lejanía. Al respecto escribió R. Levene: «la alta política y la alta administración superiores residen en España y América. Pero los intereses pequeños, las necesidades elementales y urgentes, surgidas de las poblaciones mismas y por ello importantes y significativas, eran atendidas por los cabildos y ni un sólo acto militar, económico, político fue resuelto sin su intervención<sup>5</sup>». Y es que difícilmente se puede trazar una frontera entre la política, como ejercicio normal del gobierno, y la administración que correspondía a los pueblos.

No vamos a hacer referencia —entre otras cosas porque ésta es casi inexistente y menor la investigación— a la administración municipal indiana, es decir, a los cabildos de indios que efectivamente subsistieron de forma paralela al colonial, compuestos de un gobernador de indios —normalmente cacique, pues no hay que olvidar que subsistió la élite indiana: caciques, curacas y principales—, corregidor de indios y regidores (indios). Sea como fuere, el cabildo colonial estuvo menos articulado que el castellano y sus representantes tampoco fueron especialmente representativos. A fines del siglo XVI los regidores ya transmitían libremente sus cargos.<sup>6</sup>

En un primer momento el conquistador se sentía más protegido por el refrendo del concejo que por títulos determinados de antemano en la metrópoli. Corresponde a los

---

haciéndose comerciantes y en colaboración con los caciques y mercaderes —vid. A. Moreno Cebrián: *El corregidor de Indios en la economía peruana*, Madrid, 1979—. Tanto el corregidor de Indios como el de españoles, presidían y dirigían los cabildos, eran Justicia Mayor y tenientes de Capitán General —o a guerra— como representantes del poder militar. En lugares de cierta importancia se nombraban tenientes, generalmente letrados y buenos conocedores de la región.

4 *Política Indiana*. Respecto a los cabildos americanos F. Ramos Mejía escribió en su libro *El federalismo argentino*: «Lejos de ser administrativamente serviles, disputaban sus prerrogativas a los gobernadores e iban en ocasiones hasta desconocerlas, salvando en otras con su proceder enérgico conflictos de consideración» p. 86.

5 *Los orígenes de la democracia argentina*.

6 Sobre la venta de oficios véase más adelante. Horst Pietschmann ha llamado la atención sobre los «beneficios de empleo», vid. «Les Indes de Castille» en *Le premier âge de l'Etat en Espagne, 1450-1700*, París, C.N.R.S., 1989. p. 176.

historiadores calibrar la mayor o menor incidencia de los cabildos en el posterior desarrollo de la América Latina<sup>7</sup>. Me permito recordar una vez más, que a la hora de cualquier valoración es importante la elección y renovación de los cabildantes y desde luego llamamos la atención acerca la ausencia de elecciones vecinales que podemos caracterizar como excepcionales, es más, antes de que la abominable práctica de vender los oficios concejiles —*quid* de la cuestión sobre la desvirtuación del sistema municipal— proliferara, la co-optación de regidores y alcaldes ordinarios era lo normal.<sup>8</sup>

7 El cabildo se ha visto desde diferentes puntos de vista:

- 1.- Como proyección, trasplante, de una fundamental institución castellana en América.
- 2.- Como institución de poder que fue germen de la futura democracia, en tanto en cuanto fue la única institución que en cierto modo fue independiente del control central.

«La institución de municipalidades o ayuntamientos era la mayor garantía de la seguridad individual de los habitantes y su recta administración. Los cabildos, compuestos de los regidores, alcaldes y otros oficios, eran asambleas populares que reunían el ejercicio del gobierno interior, la policía, la administración de justicia en los casos ordinarios, el manejo de los fondos municipales y otras muchas e importantes facultades; de manera que sus atribuciones y prerrogativas eran muy vastas y aún superiores a los mismos ayuntamientos de la península, de donde había sido tomada toda aquella forma de gobierno.

Reconocidos por el pueblo como sus legítimos representantes, los Cabildos, en todas las ocasiones, tomaban con empeño y decisión la defensa de sus personas y la protección de sus intereses; así, en la guerra de la independencia fueron los primeros en desconocer la autoridad real, abrogándose el poder supremo» (Antonio ZINNY, *Historia de los gobernadores de las Provincias Argentinas*, pp. 110-111).

«El cabildo colonial ha sido objeto de copiosas literaturas apologéticas, cuya ilegitimidad proviene de confundirlo con el municipio democrático, tal como lo concibe el derecho político moderno. Su legislación engañó a muchos, inclusive a Alberdi; su funcionamiento efectivo entrevisto por López, fue revelador para del Valle, cuyas conclusiones han sido confirmadas por los que supieron preferir los hechos a las ficciones jurídicas.

Reducida al mero de las oligarquías municipales, la vida política de los Cabildos fue la única propia de las colonias durante tres siglos. ¿Qué participación tuvieron en ella los nativos?, al principio ninguna. Más tarde, los descendientes de españoles fueron admitidos a formar parte de ellos; pero estos españoles nativos lo hacían en calidad de españoles y nunca como representantes de la masa popular criolla, que los consideraba tan godos como a los peninsulares... La ausencia de ideales y de educación política durante el régimen colonial produjo la llamada anarquía, que fue una simple regresión al feudalismo ante la caducidad de la centralización monárquica» (José Ingenieros *La evolución de las ideas argentinas. Lib. I, La Revolución*, pp. 39-41. Se refiere a Juan Bautista Alberdi, autor de los *Elementos del Derecho Público Provincial*, a L. V. López autor de *Lecciones de Historia Argentina* y a A. del Valle titular de *Nociones del derecho Constitucional*).

8 Existe una verdadera leyenda democrática sobre el cabildo colonial, sin adentrarnos en consideraciones sobre lo discutible de esta lectura, debemos precisar que: 1.º La elección por cooptación no es democrática. Los miembros que constituían los municipios correspondían a familias oligárquicas. 2.º El cabildo abierto, estuvo limitado a pocas personas y frecuentemente sólo para recepción de un nuevo gobernador o con ocasión de una nueva tasa. 3.º La situación propiciaba la rebelión, la anarquía. Detrás del cabildo se diseñaba la muchedumbre. Quizás se ha enfatizado demasiado la presunta representatividad de los cabildos. Quizás se ha enfatizado también, gracias a las actividades socio-económicas, su poder político. Pero de lo que no cabe ninguna duda es de que a nadie escapa su poder potencial. Sobre este punto escribió A. GARRETON, «Hasta cierto punto se podría hablar de que cada villa tras su fundación constituía una población y un gobierno independiente dentro de la expansión de la Monarquía, muchas de ellas no estaban incorporadas a la Nación, sino

Ello no obsta el que sea preciso seguir planteándose la virtualidad del papel político del cabildo colonial. Lo operativo es expresar en un lenguaje lógico, que aúne el análisis teórico y la comprobación empírica, su repercusión en el desarrollo de los acontecimientos. Las ciudades en Indias nacieron de actos administrativos, y su existencia venía dada no por el número de sus pobladores sino por el funcionamiento del cabildo que lo representaba y dirigía.<sup>9</sup>

La centralización administrativa con Carlos III, si bien redujo las perspectivas del poder local, puso las bases para la racionalización y eficacia de la gestión administrativa, que fue utilizada en provecho propio, en y durante la crisis dinástica. En una invitación a la reflexión propongo la misma, sobre no ya la existencia de poder político-municipal, sino sobre las consecuencias del mismo.

---

unidad particularmente a la Corona de Castilla, manteniendo la independencia de sus instituciones locales. Un doble gobierno existía en las ciudades: el de la Corona y el del Municipio, ejercido el primero por los funcionarios reales y el segundo por el concejo de vecinos fundado en el principio de «la más completa igualdad entre los ciudadanos, para ocupar las magistraturas...» (A. Garretón *La municipalidad colonial*, Bs. As. 1933. (sic).

9 El cabildo podía ser de tres tipos: ordinario, extraordinario y abierto. El ordinario tenía lugar en días fijos, el extraordinario por motivos especiales y el abierto se reunía en presencia y con la colaboración del pueblo, o más bien de vecinos cualificados para tratar asuntos graves. Las elecciones se realizaban el 1º de enero en cabildo presidido por el corregidor que pronunciaba una alocución a los capitulares electores, al siguiente día se producía la votación, primero de los alcaldes ordinarios y luego del resto, la elección debía ser ratificada por el gobernador o capitán general, después se nominaban los cargos secundarios (alcaldes de aguas, de Hermandad, vendedores de oficios, etc...). Por fin la vida local volvía a su insufrible languidez. Las actividades del cabildo las podemos resumir en las siguientes, siguiendo a William Whatley Pierson:

- 1.- Control de policía y justicia en primera instancia.
- 2.- Control del trabajo.
- 3.- Control de hospitales, cárceles, etc...
- 4.- Otorgar cartas de vecindad.
- 5.- Ser órgano de comunicación entre el gobierno real y el pueblo a través del concejo abierto.
- 6.- Verificar credenciales y anunciaba los decretos reales.
- 7.- Ser vehículo de protesta y de peticiones a instancias superiores.
- 8.- Controlar parcialmente la milicia local.
- 9.- Proteger la frontera.
- 10.- Nombrar procuradores para la defensa de sus intereses.

(«The cabildo as an institution» en *The Hispanic American Historical Review*, nov. 1922). Pero si importante era su papel en la regulación de las milicias y en lo que se refiere a la utilización de las armas, no menos importante es en lo tocante a un neto poder económico y social, la administración de los propios arbitrios, la fijación de tasas, ocasionalmente atender la educación, atender algunas cuestiones de sanidad, fijar los precios y dar licencias para el comercio, distribuir tierras de aprovechamiento común, dar licencias de construcción, etc... Como ha escrito Ramos Mejía en *El federalismo argentino*:

«En medio del aislamiento en que vivían las ciudades, el Cabildo era la única autoridad popular, la única acción se hacía sentir en las más de ellas. Se les veía ejercer las funciones más vitales de la ciudad, la seguridad y la alimentación, pues que eran ellos quienes ejercían la policía y la justicia correccional, corrían el abasto, expedición de víveres y granos y administraban los bienes y rentas del común, construían hospitales, iglesias, monasterios, hacían paseos y plazas públicas, casas para el Ayuntamiento, fomentaban la defensa de las fronteras, constituyendo así el verdadero gobierno del distrito».

El enfrentamiento de diferentes cabildos con audiencias, virreyes, gobernadores y otros funcionarios reales está ahí, y si a nadie ha sorprendido el significativo papel desempeñado como instrumento de colonización, no parece descabellado pensar en el no menos importante papel de los cabildos como ejes de la Independencia, llamada también Emancipación por los tintes, a veces tan diáfanos, de Guerra Civil que estuvo revestida. El cabildo de Buenos Aires, por ejemplo, destituyó a dos virreyes y dictó normas constitucionales. Se ha subrayado también que de los cabildos más importantes surgieron las juntas revolucionarias con contenido popular. Los criollos rescataron el cabildo abierto para la emancipación. Pero este fenómeno suponía un «excederse en las funciones» y el cabildo enseguida entró en crisis hacia 1820 y de hecho desaparece en 1837, para tras la tiranía de Rosas —concretamente tras la Constitución de 1853— se restablece de nuevo un municipio desvirtuado y alejado de las instituciones de origen español. Por el momento nos conformamos con poner de manifiesto la necesidad del conocimiento de su funcionamiento a través de las fuentes inexcusables al efecto.<sup>10</sup>

Así pues y a modo de recapitulación, resumiré lo que a mi modo de ver son pasos fructíferos para comprender el cabildo colonial como institución: éste fue traductor legal de la existencia de las ciudades americanas. El municipio castellano fue trasplantado a América y supuso el elemento civilizador *ad hoc* que aseguraba la soberanía de la monarquía española, al mismo tiempo que cada fundación de villas, por pequeñas que fueren, constituía una población y un gobierno independiente dentro de la expansión de la monarquía. Al fin y al cabo la mayoría de los conquistadores provenían de pequeñas villas y aplicaban lo que conocían. Por ello es importante al hacerse uno la composición de lugar, rastrear las relaciones entre el derecho castellano-medieval y el derecho indiano por un lado, y por otro conocer las fuentes y reglas de fundación. En un segundo movimiento, proceder al estudio de la organización y régimen municipales, pues sólo conociendo el ejercicio de su gobierno —funciones, formación de oligarquías municipales, venta de oficios, conflictos jurisdiccionales, etc...— puede comprenderse históricamente la potencialidad política que deviene de la autonomía municipal.<sup>11</sup>

---

10 El cabildo colonial fue un factor primordial de integración cultural, con una organización social que superaba a la tradicional. Hace ya muchos años que Carlos Pereyra (*Hª de América Española*, Madrid, 1924) hizo especial hincapié en la importancia de las fuentes: «Para el conocimiento exacto y cabal de los pueblos hispanos, hace falta todavía una minuciosa investigación en los archivos municipales de todo el continente... y mientras este trabajo no se haga, todo cuanto escribamos acerca de la vida social se resentirá de errores y deficiencias...». Estas fuentes son principalmente Capitulaciones, Relaciones y Memoriales al Rey y organismos de gobierno, peticiones y consultas al Rey, Leyes y Ordenanzas, Recopilación de las Leyes de Indias 1680, Cedularios, Colecciones de Documentos, actas capitulares, protocolos y sentencias, historias locales, etc...

11 Los cabildos, ciertamente no intervenían directamente en la administración general del Estado, pero no por eso dejaban de participar en el gobierno nacional, porque nombraban procuradores y diputados que tenían voz y voto en las Cortes.

Hasta cierto punto se podría hablar de que cada villa tras su fundación constituía una población y un gobierno independiente dentro de la expansión de la Monarquía, muchas de ellas no estaban incorporadas a la Nación, sino unidas particularmente a la Corona de Castilla, manteniendo la independencia de sus instituciones locales. Un doble gobierno existía en las ciudades: el de la Corona y el del Municipio, ejercido el primero

Ahora para concluir haré una mención al tema de la venta de oficios públicos en Indias estudiado por Tomás y Valiente y al estudio de Liehr sobre Puebla de los Angeles que a mi modo de ver es paradigma de las virtualidades del cabildo colonial. Respecto a la venta de oficios públicos en Indias, nos recuerda Tomás y Valiente<sup>12</sup> que hay dos fechas claves: una es la de la Consulta elevada al Rey por el Consejo de Indias el 12 de marzo de 1558 en la cual se ponen las bases para el comercio de oficios entre la Corona y los compradores particulares, y otra el 14 de diciembre de 1606, fecha de la Real Cédula por la que se permitía que todos los oficios vendidos o vendibles por la Corona se podían transmitir libremente por sus titulares a través de operaciones —renuncias—, libres, sucesivas e indefinidas, comenzándose ya a vender «a perpetuidad». Para Tomás y Valiente esta última disposición es el paso por el cual el Derecho Indiano se separaba definitivamente del castellano en esta materia, forjándose un régimen legal específico alimentado por la propia experiencia indiana. En cualquier caso es necesario tener en cuenta el proceso de gestación en la administración castellana en los siglos XIV y XV. El oficio público tenía un carácter bifronte, ya que por un lado suponía una participación en el gobierno del Reino con el Rey, y por otro suponía una fuente de ingresos. En general la Corona no vendió directamente oficios públicos durante la Edad Media. En los reyes castellanos dominó la concepción del oficio como merced y no vendió realmente hasta bien entrado el siglo XVI. Porque tanto en España como en Indias, primero fue la privatización y patrimonialización de los oficios y luego, las ventas en beneficio de la Hacienda real. La hereditariadad de facto se logró a través de una institución de origen canónico: la «resignatio in favorem» o renuncia de oficios, es decir la conocida «renuncia» cuyo perfil jurídico era el siguiente: como renuncia no vinculante de un oficio en favor de otra persona, pero sin vincular al rey a conceder al renunciatario el título del oficio renunciado, por tanto la hacienda real no percibía nada, pero lo que sí comienza es el comercio a nivel privado, es así que en un primer momento la Corona no se lucra, es más, prohíbe la perpetuidad e insiste en la gratuidad. Con el Descubrimiento y las capitulaciones y sobre todo la necesidad de organizar jurídicamente las Indias, se implanta en ellas un aparato de poder que actuase eficazmente en nombre del rey. Sin embargo, la colonización en todas sus innumerables facetas, constituyó un mundo lleno de tensiones entre los intereses particulares y la política real. La Corona actuó cuando ya existía un fenómeno, como lo era la venta entre particulares, y esto lo subraya en sus justos términos Tomás y Valiente distinguiendo el aspecto fiscal y la faceta político-administrativa:

---

nes locales. Un doble gobierno existía en las ciudades: el de la Corona y el del Municipio, ejercido el primero por los funcionarios reales y el segundo por el concejo de vecinos fundado en el principio de «la más completa igualdad entre los ciudadanos, para ocupar las magistraturas...» (A. GARRETON, *La municipalidad colonial*, Bs. As. 1933. (sic).

Los cabildos, ciertamente no intervenían directamente en la administración general del Estado, pero no por eso dejaban de participar en el gobierno nacional, porque nombraban procuradores y diputados que tenían voz y voto en las Cortes.

12 *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, 1972.

«Desde el punto de vista político-administrativo importaba poco que un oficio fuese enajenado por la Corona (...) o que lo fuese a título de venta (...) quienes han hablado hasta ahora de la venta de oficios en Indias lo han hecho exclusivamente desde el punto de vista fiscal, es decir, en conexión única con la realidad financiera de la Monarquía (...) a mi modo de ver, esta faceta administrativa es la más importante del fenómeno, porque condujo a la privatización del mecanismo administrativo a través del cual se ejercía el poder y el gobierno. Y en este sentido, lo fundamental no es que los oficios se enajenasen por donación o por precio, sino simplemente que se enajenasen o, con más precisión, lo esencial es el contenido y amplitud de la enajenación de los oficios, con independencia de que ésta constituyera una donación —irrelevante para el Fisco— o una venta —fuente de ingresos fiscales—.»<sup>13</sup>

Por otro lado, el trabajo de Liehr nos sirve de ejemplo para conocer el gobierno municipal, como modelo de ayuntamiento que cumple determinadas características propias del fenómeno americano.<sup>14</sup> El marco humano y urbano de Puebla de los Angeles es modélico también en tanto en cuanto se trataba de una ciudad situada en el céntrico valle al que le da nombre. Ciudad consumidora y productora a la vez. Los grandes terratenientes tenían su residencia en la ciudad y la mayoría de las propiedades del valle circundante estaban hipotecadas en favor de instituciones eclesiásticas. Su industria era pequeña pero diversificada, abastecía su población urbana y exportaba sus productos a varias provincias y por el puerto de Veracruz alcanzaba distintos puntos del Caribe. Junto a pequeñas artesanías había también importantes manufacturas en unos pocos ramos de producción donde trabajaban jornaleros. El haber sido un centro distribuidor en comercio de importación de artículos peninsulares y a la vez exportador de harina y tejidos de algodón la convirtió en una ciudad que conoció diferentes momentos de florecimiento económico.

La oligarquía de Puebla se distinguía de la población indígena por la coloración de la piel, esto es, era exclusivamente de raza blanca, fenómeno por lo demás lógico que pertenece a la imposición de un reducido grupo de blancos sobre una población autóctona. Los indios junto a otros grupos raciales y blancos empobrecidos trabajaban como jornaleros y artesanos. Los españoles ejercían casi en exclusiva los altos cargos eclesiásticos y civiles. Señala Liehr que en la segunda mitad del siglo XVIII no existía aún la conciencia de pertenencia a una clase socio-económica determinada, prevalecía el orden estamental, en el que el rango en el orden jerárquico lo concedía la condición más o menos privilegiada. Esta organización de la vida social encaja con el modelo tradicional del Antiguo Régimen. En Puebla había, por ejemplo, cofradías para ricos y pobres,

<sup>13</sup> pp. 55 y ss.

<sup>14</sup> Reinhard LIEHR, *Ayuntamiento y oligarquía de la ciudad de Puebla a fines de la colonia (1787-1810)*. *Jahrbuch*, (1970), n.º 7. pp. 417-426.



para blancos, indios y negros. En cualquier caso, la población blanca se dividía en españoles y criollos. Especial interés tiene un curioso fenómeno, nos referimos al papel desempeñado por los que Liehr llama, «advenedizos», esto es, españoles preferentemente mercaderes, comerciantes o propietarios de manufacturas, que se convirtieron en un factor clave de perturbación social en un orden en el que no existían más que ricos y pobres. Así pues, tanto por la reducida actividad económica de los criollos como por la ausencia de protección de bienes por mayorazgos —lo que provocaba el empobrecimiento de las familias de alcurnia— se abría un interesante campo de estrategias matrimoniales.

En este mismo orden de cosas, se produce un fenómeno paralelo a muchas ciudades españolas en lo que se refiere al ayuntamiento. El de Puebla estaba compuesto por un gobernador, que presidía, dos alcaldes ordinarios elegidos por el cabildo y los regidores que habían adquirido sus oficios por compra o por herencia, pero que a fines del siglo XVIII serían cooptados de forma creciente. El fenómeno lo podríamos resumir del siguiente modo: en principio, estos cargos estaban reservados a los más respetables, los más ricos, los que tenían una mayor actividad económica. Los cambios por venta de regimientos de una familia a otra fueron frecuentes gracias al alto grado de movilidad que existía en la oligarquía. El desinterés por la administración municipal cada vez fue mayor —lo que se corrobora por la mayor apetencia hacia otras dedicaciones, como por ejemplo, puestos de oficiales de milicia. Liehr demuestra que el grupo de capitulares terratenientes y oficiales de milicias disminuyó —esto generaba gente nueva y vacantes que llevó a elecciones por cooptación de nuevos regidores, con lo que nos encontramos con que las familias de alcurnia o «antiguas» no están mayoritariamente representadas en el cabildo, no se trata pues, de una clase «capitular» ni siquiera de un patriciado urbano, sino de una simple oligarquía urbana que cambiaba fácilmente en su composición.

Puebla contaba como todas las ciudades de Indias con dos alcaldes ordinarios que ejercían la jurisdicción civil y criminal junto a otras funciones administrativas, y eran elegidos por el cabildo. Los que asumían mayores responsabilidades eran sin duda los regidores, algunos de ellos, regidores de oficios desempeñaban el mismo oficio que habían comprado junto con el puesto de regidor, pero habían 15 secciones de la administración municipal que se repartían anualmente entre ellos. A fines del XVIII existían en Puebla bastantes funciones de ayuntamiento que eran desempeñadas por empleados con sueldo fijo. Al igual que ocurría en España, el cabildo a través de los ordinarios, extraordinarios e inclusive «abiertos» que Liehr tan sólo se atreve a calificar como «especiales», se limitaba a controlar y dirigir el trabajo que efectuaban las distintas secciones y comisiones. El cometido más importante era sin duda el abastecimiento de la ciudad a través de la fiel ejecutoria, de la alhóndiga, del pósito y el monopolio del abastecimiento de la carne.

Es a partir de la visita de D. José de Gálvez (1765-1771) cuando la economía de las ciudades y villas mejicanas se reformarían y fomentarían. Por su iniciativa y la aplicación de las medidas por parte de funcionarios reales, los ingresos aumentaron

sensiblemente entre 1768 y 1778, desarrollo que terminó precisamente justo antes de que se introdujera el nuevo sistema administrativo de las intendencias.<sup>15</sup>

En este estado de cosas, tanto los vecinos acaudalados de Puebla, como los cabildantes, trabajaron por favorecer sus propios intereses de clase y desde el primer momento miraron con desconfianza el control del intendente y de los responsables de la administración real. La real ordenanza de intendentes contribuyó a aumentar no sólo en Puebla sino en toda la Nueva España «la confusión e inseguridad jurídica en la administración local», y a los conflictos de carácter institucional siguieron los personales. La política de reformas abordada por Carlos III se fundamentaba en el acometimiento de las mismas con fondos extraídos de los propios y arbitrios de los pueblos. Los cabildantes adoptaron una actitud pasiva y a la vez expectante. Las propias mejoras efectivas subsiguientes a una mayor racionalización hicieron al ayuntamiento de Puebla, «más apto para la administración real y más consciente de su propio valer». Es así que tras 1808, la oligarquía blanca optó por una libertad de acción respecto los funcionarios reales y sobre todo a partir de la insurrección de Hidalgo, los cabildantes dedicaron todos sus esfuerzos para conservar la «estructura jerárquica de la sociedad colonial», de esa manera defendían su posición de prevalencia social. Es así como en último término, las reformas absolutistas reforzaron al cabildo de Puebla, algo que sin duda nada sorprende para los que conocemos este fenómeno en la Península por las mismas fechas: nos encontramos ante una élite urbana de la que forman parte los regidores, grupo social que ostenta un poder político y económico patente. Los mecanismos de perpetuación del grupo guarda interesantes semejanzas —y guardando las distancias— con lo que hemos visto en América, es decir, con recursos económicos en los que predominan las tierras. La propiedad de la tierra aportaba los ingresos más importantes. Ello coincide con aquel modelo nacional referido al último tramo del Antiguo Régimen, caracterizado por el ansia de tierra, y como ha subrayado el profesor Eiras Roel, la pérdida del poder político y la mayor detentación de tierras, dio lugar a una actitud de abandono de las funciones públicas y justificó a la postre el general absentismo. Cómo no relacionar la elección por cooptación de regidurías vacantes con la implantación en España de las regidurías «añales» y la erección de los diputados y personeros del común. O cómo no hacer también una mención al caso de Murcia en relación a lo que Molas ha llamado transición cautelosa de 1833, donde existió desconcierto y búsqueda de posiciones; unos acertaron, otros no, pero los privilegiados del Antiguo Régimen en general y las oligarquías locales en particular, lo tuvieron fácil para convertirse en los notables del liberalismo. Por eso en el caso murciano —algo en lo que coincide también la profesora Pérez Picazo— no nos extraña demasiado reconocer a los mismos. El poder absoluto del monarca, la Iglesia, los propios municipios, los señoríos, etc... sucumbieron, pero no aquéllos que buscaron

---

15 Cuyo alcance nos ha expuesto Horst PIETSCHMANN en su libro *La introducción del sistema de intendencias en el virreinato de Nueva España*, Colonia, 1969, como proyecto ambicioso que logró implantar mejoras efectivas, pero que la mayoría de sus objetivos no se pudieron conseguir.

la propiedad privada de la tierra. Con ello quiero poner de manifiesto la importancia de la vida municipal para el historiador, tanto en América como en España, porque si importante es conocer la historia urbana para conocer la realidad política y social de las instituciones, necesario será conocer quiénes constituían el grupo social que controlaba el poder.

Como colofón, y ya que lo que nos ha reunido aquí es «Murcia y América», en el año inmediato al Quinto Centenario, sirvan estas páginas como modesto y mínimo ejemplo de comprensión del pasado a través de la reflexión histórica, válida para este caso no sólo para los españoles a quienes se nos obliga a rememorar un hecho de trascendencia única en el pasado con olvido de la Historia, sino sobre todo para los americanos ya que conociendo su historia común con España comprenderán mejor su inmediato pasado y nos ayudará a todos a reencontrarnos bajo el manto de la diosa Clío.