

Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano

Federica Morelli

(École des Hautes Études à Paris (EHESS), Francia)

Introducción

El objetivo de este dossier es reflexionar, desde una perspectiva histórica, sobre los valores y significados que el municipalismo ha adquirido para los iberoamericanos en la época actual. La elección de este tema se debe a dos razones principales: por un lado, al papel que esta institución desempeña hoy en día en los regímenes democráticos de América latina, tanto en su dimensión social como política y territorial; por el otro, al hecho que el municipio tiene una herencia histórica muy larga y compleja que va desde la Antigüedad, la Edad Media y Moderna hasta nuestros días.

Lo que proponemos no es una historia de la institución municipal a partir de la Conquista, es decir cuando fue implementada por los europeos en el Nuevo Mundo hasta hoy, sino que hemos preferido concentrar nuestro análisis sobre un período significativo de la experiencia política iberoamericana y atlántica más en general: el paso del Antiguo Régimen a la modernidad, o sea la época que va desde la segunda mitad del siglo XVIII al principio del siglo XX. Pensamos en efecto que ésta representa un período clave para comprender las características que el municipio iberoamericano va adquiriendo a lo largo de los siglos XIX y XX. Durante esta época la naturaleza doble y ambigua de esta institución aparece en todo su dramatismo: por un lado siempre ha sido considerada como la representante de los intereses locales frente al poder central; por el otro, durante buena parte de la época moderna, y sobre todo a partir del siglo XVIII, los conjuntos estatales en formación continuamente han tratado de subordinar el municipio al poder central, intentando transformarlo en su representante en el territorio.

Sin embargo, esta ambigüedad no termina, contrariamente a lo que se ha afirmado por mucho tiempo, con el paso a la modernidad política y al constitucionalismo moderno. Como demuestran las experiencias políticas del si-

glo XIX, tanto a nivel teórico como práctico, será muy difícil para los regímenes liberales transformar una instancia de pluralismo local en una doctrina del Estado fundada en la centralidad y soberanía de la ley. En este sentido, pensamos que el caso iberoamericano, con sus evidentes dificultades para crear unos conjuntos estatales estables y centralizados, puede ayudarnos a reconsiderar la experiencia europea del XIX: ésta ya no puede considerarse como la imposición definitiva del Estado de derecho sobre la totalidad del territorio, sino que siguen existiendo unos espacios de libertad y de privilegios controlados por otros sujetos colectivos y territoriales.

La cuestión municipal es por lo tanto de gran importancia porque atañe directamente a una de las cuestiones fundamentales de Iberoamérica: la construcción del Estado nacional. Para la historiografía, no hay duda de que caudillos, militares y facciones fueron los responsables de la llamada “anarquía” de las primeras décadas de las repúblicas postcoloniales. Sin embargo, el desempeño de estos actores políticos no hubiera sido tan exitoso sin el apoyo de los pueblos y de sus ayuntamientos. En efecto, la fractura entre Estado y municipio acompaña todo el largo proceso de construcción del Estado nacional en Latinoamérica y no hay duda de que el municipalismo, como demuestra el artículo de Emiliano Frutta sobre la cuestión de la autonomía en Oaxaca, sigue siendo todavía un valor fuerte y positivo para los latinoamericanos.

Durante todo el siglo XIX, y como lo demuestra claramente el caso peruano descrito por Gabriella Chiaramonti, los gobiernos consideraron que los municipios debían ser órganos administrativos y los pueblos los vieron como el principal instrumento para lograr el autogobierno local. Como veremos, esta fractura nació durante la época gaditana y la independencia, cuando gracias a la crisis del imperio los municipios se apropiaron de numerosas funciones del Estado. De manera que tenemos que mirar el controvertido problema de la recepción del liberalismo como una etapa más de aquel proceso de mestizaje cultural que constituye una de las características originarias del continente. Sin embargo, para comprender a fondo la lógica del proceso, hay que ir más allá de la coyuntura: los municipios hispanoamericanos no habrían jugado un papel tan excepcional sin la existencia de una constitución histórica de los territorios americanos. Es decir, ciertas características y funciones del cabildo colonial son fundamentales para comprender su papel durante el liberalismo español y el período republicano.

Dicho de otra forma, los fracasos en la reducción de esta institución de Antiguo Régimen a un organismo puramente administrativo dependiente del poder ejecutivo no son el resultado, como se ha ido repitiendo, de una incompatibilidad supuesta de Iberoamérica con el liberalismo, sino más bien de tres factores: a) la naturaleza y las características del municipio colonial; b) la concepción que la cultura constitucional del final del siglo XVIII –principios

del XIX— tenía del municipio; y c) el contexto de la época, caracterizado por las guerras y una inestabilidad política alta.

i. El papel de la constitución histórica

Las contribuciones sobre el protagonismo de las ciudades y de los municipios durante la crisis de la monarquía hispánica y el traslado de la corte portuguesa a Brasil, nos remiten al peso de la tradición colonial¹. Respecto a otras áreas europeas, en Iberoamérica la dimensión municipal adquiere aún más importancia debido a la ausencia, durante toda la época colonial, de órganos representativos de los reinos. Además, el cabildo fue una institución de autonomía local tanto de la sociedad blanca o criolla (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos de indígenas). En efecto, la historiografía de los últimos veinte años ha demostrado ampliamente cómo esta institución de origen europeo fue manejada por los indígenas para redefinir su identidad a raíz de la Conquista². Estas comunidades gozaban de personalidad jurídica y ejercían importantes funciones jurisdiccionales sobre el territorio y no es por casualidad si, aún al final del siglo XVIII, en Hispanoamérica se seguía utilizando el término ‘res publica’ no tanto para indicar una entidad política superior, sino más bien como atributo de las ‘communitas’, correspondientes a los cabildos (república de españoles y república de indios).

La ausencia de asambleas representativas y el papel jugado por las ciudades en la estructuración y organización del espacio nos han llevado a considerar a los cabildos como los cuerpos intermedios de la tradición hispanoamericana³. En primer lugar porque, a partir de la Conquista, habiéndose

¹ Me refiero de manera particular a los artículos de Geneviève Verdo sobre el caso argentino, de Jordana Dym sobre el caso centroamericano y el de Iara Lis Schiavinatto sobre el caso brasileño.

² Véase, por ejemplo: Nancy Farris, *Maya Society under Colonial Rule: the collective enterprise of survival*, Princeton, Princeton University Press, 1984; Jacques Poloni-Simard, *La mosaïque indienne. Mobilité, stratification sociale et métissage dans le corregimiento de Cuenca (Equateur) du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 2000.

³ Según la experiencia constitucionalista europea, se trataba de cuerpos que, nacidos como órganos judiciales para controlar la conformidad de los actos del soberano con las leyes fundamentales del reino (la monarquía limitada de origen medieval), terminaron por desarrollar importantes funciones jurisdiccionales que, de hecho, limitaron la acción del monarca. No eran nombrados directamente por el rey, sino que representaban a la sociedad y por esto tenían el deber de salvaguardar las leyes fundamentales del reino. Sobre la comparación entre los municipios americanos y los cuerpos intermedios de la tradición constitucionalista europea, véase Federica Morelli, *Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005 [edición original: *Territorio o Nazione. Riforma e dissoluzione dello spazio imperiale in Ecuador, 1765-1830*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2001].

atribuido a las ciudades americanas las mismas características del sistema municipal peninsular, a los municipios del Nuevo Mundo se les reconocieron amplios poderes jurisdiccionales sobre el territorio y la facultad de elegir a sus propios jueces (alcaldes). La extensión de este territorio se modificó en el curso de la época colonial. Mientras que inmediatamente después de la Conquista éste fue muy amplio a causa de la escasa población española, de la inmensidad de los territorios conquistados y del poco conocimiento de ellos; en los siglos XVII y XVIII esta extensión fue progresivamente reducida por la fundación de otras ciudades y por la exigencia de crear un número más elevado de distritos jurisdiccionales. El segundo elemento que nos permite identificar en los cabildos los cuerpos intermedios de los reinos americanos es la naturaleza hereditaria y electiva de sus cargos. Se trataba de un rasgo fundamental de los cuerpos intermedios porque, como subraya el mismo Montesquieu, la venalidad de los cargos y la elección de los miembros hacían del cabildo un órgano independiente del poder monárquico⁴. Finalmente, el tercer elemento que acerca los cabildos americanos a los cuerpos intermedios concierne al concepto de representación virtual del territorio. En efecto, las ciudades americanas constituían los únicos sujetos del territorio americano que gozaban del derecho de representación frente al rey. Gracias a este derecho, los municipios de las ciudades americanas eran los representantes de un territorio que desbordaba los límites del espacio urbano, incluyendo una serie de pueblos y villas. A este respecto, cabe decir que si, por un lado, la extensión del territorio municipal diferenciaba la ciudad latinoamericana de la europea, por el otro, acercaba aún más los cabildos a los cuerpos intermedios europeos, como los parlamentos o los estados provinciales. En efecto, el ámbito municipal indiano correspondía a menudo al de una provincia o de un reino europeo. Esto explica la razón por la cual los cabildos americanos se considerasen verdaderas instituciones representativas del reino o de la provincia.

La fuerza de la representación territorial urbana fue la consecuencia del neto rechazo de la Corona a reconocer derechos políticos a los espacios rurales luego de la Conquista. Así que, mientras el espacio político europeo se estructuró sobre la base de un dualismo entre la ciudad y el campo, titulares los dos de derechos políticos soberanos, el espacio americano se estructuró en torno a los cabildos o a las cámaras municipales, las únicas instituciones que gozaban de un derecho de representación frente al rey. La imposibilidad de acceder a derechos políticos fuera del espacio urbano, así como el mecanismo de venalidad de los cargos —que permitió a los hacendados de articular poder social y poder público—, contribuyeron por tanto a hacer de la ciudad la

⁴ Montesquieu, *Esprit des lois* (lib. 11, cap. 6), en Roger Caillois (ed.), *Œuvres complètes*, París, 1949.

representante de intereses principalmente rurales. Los cabildos, cuya jurisdicción sobrepasaba los límites del área urbana, de hecho no se identificaban exclusivamente con los intereses de esta última, sino que, como fue evidente durante la crisis de la monarquía, se consideraban los representantes de una «*agrouurban polis*»⁵, soberana frente al Estado. La segunda consecuencia de la institucionalización fallida del poder de los terratenientes fue que el espacio urbano se convirtió en el punto de mayor tensión estructural entre la Corona y los criollos, en torno al cual se afrontaron, durante toda la época colonial, dos tendencias opuestas: la voluntad de la Corona de convertir a la ciudad en núcleo central del poder real y la de los criollos de hacer de ella el núcleo de su poder.

Esta tensión se hizo muy evidente durante la época del reformismo absolutista de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los funcionarios de los Borbones trataron de limitar las formas de autonomía corporativa de los territorios americanos. No obstante, como muestra también el artículo de Gabriela Tío Vallejo sobre el caso de Tucumán, no lograron debilitar los poderes de los municipios que, a la víspera de la crisis de la monarquía, seguían gozando de importantes funciones jurisdiccionales sobre el territorio. Nos encontramos aquí frente a una de las contradicciones típicas del absolutismo de la segunda mitad del XVIII, cuando fue evidente que una verdadera modernización del aparato estatal no podía realizarse sin la destrucción del sistema corporativo. Sin embargo, si por un lado se trataban de limitar las instituciones del antiguo régimen quitándoles poderes y prerrogativas, por el otro el Estado no estaba en grado de imponer sus medidas fiscales y militares sin el apoyo de estas mismas instituciones. En el caso americano, el resultado de esta contradicción a menudo se ha concretizado en una consolidación del poder municipal en cambio de un aumento de las rentas fiscales del Estado⁶.

Este precario equilibrio entre la modernización del aparato central y la sobrevivencia de la sociedad corporativa se rompió a causa de la precoz e imprevista crisis del imperio en 1808. El rechazo de Bonaparte y la desaparición del monarca produjeron tanto en España como en América la formación de numerosas juntas autónomas que gobernaron en nombre del rey ausente, Fernando VII. Los cabildos jugaron un papel clave en este proceso, actuando como legalizadores y legitimadores de los nuevos gobiernos, como muestran muy claramente los casos argentino y centroamericano, analizados por Ga-

⁵ Definición dada por R. Morse, *A prolegomenon to Latin American Urban History*, en *Hispanic American Historical Review*, agosto 1972, págs. 360-394.

⁶ Véase por ejemplo el caso del cabildo de Quito durante la época de las reformas borbónicas: Federica Morelli, *Las reformas en Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal (1765-1809)*, *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* 34, 1997, págs. 183-207.

briella Tío Vallejo, Geneviève Verdo y Jordana Dym. Aunque en el caso brasileño no se asiste a la desaparición del rey, como en el mundo hispánico, la actuación de las ciudades y de sus municipios, al momento de decretar la independencia de Portugal, no es muy diferente: éstos actuaron como verdaderos cuerpos soberanos, dotados de un poder de representación frente al rey. Como en el caso de Hispanoamérica, la independencia de Brasil fue el resultado de una guerra entre las ciudades principales (véase los artículos de Iara Lis Schiavinatto y de Patricia Sampaio Silva).

Sin embargo, en el mundo hispánico los efectos de la crisis fueron mucho más dramáticos, dado que se asiste a una fragmentación político y territorial más acentuada. Los cabildos y ayuntamientos fueron los protagonistas de este proceso, sobre todo en las áreas donde fue aplicada la primera constitución liberal de la Monarquía española.

2. El constitucionalismo liberal y el problema de la autonomía municipal

Llegamos de esta forma al segundo factor importante para comprender el papel de los municipios iberoamericanos a lo largo del siglo XIX: el modelo de autonomía territorial establecido por la Constitución de Cádiz de 1812 y retomado posteriormente por muchas constituciones de los estados independientes. Una de las novedades más importantes introducidas por la Carta gaditana fue en efecto la posibilidad para muchos pueblos de constituir sus propios ayuntamientos: el artículo 310 establecía que los pueblos con más de mil habitantes podían elegir sus municipios. La idea de los constituyentes era promover una amplia participación de los ciudadanos en la vida de los poderes públicos a nivel local para, en primer lugar, limitar la esfera de acción del poder ejecutivo. Las investigaciones muestran que, entre 1812 y 1823, tanto en la región andina como en la mesoamericana se constituyeron millares de ayuntamientos constitucionales⁷. Esto significa que muchos pueblos, incluso las comunidades indígenas, eligieron su propio municipio, rompiendo el dominio de las ciudades principales sobre los distritos rurales y provocando una verdadera revolución del poder local.

La idea del municipio moderno como contrapeso al poder del monarca había sido elaborada por los fisiócratas y plasmada en la constitución france-

⁷ Sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales en los territorios americanos, cf. Antonio Annino, *Cádiz et la revolución de los pueblos mexicanos, 1812-1821*, en A. Annino (dir.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, págs. 177-226; Federica Morelli, *Territorio o Nación*, cit.; Gabriella Chiaramonti, *Suffragio e rappresentanza nel Perù dell'800. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*, Turin, Otto ed., 2003.

sa de 1791. Los dos modelos ejercieron una fuerte influencia sobre los constituyentes gaditanos. En la doctrina fisiócrata, el poder municipal jugaba un papel fundamental, ya que su naturaleza asociacionista y representativa debía llevar a la construcción de una sociedad de propietarios de la tierra que se autogobernara. En efecto, uno de los aspectos más relevante de este modelo consistía en la disolución del aparato central del monarca, cuya función estaba reducida a una legislación de tipo general, sin asumir directamente tareas administrativas periféricas; sólo el municipio tenía la función de cuidar y administrar la sociedad local⁸. Muchos han visto en las *municipalités* fisiocráticas el embrión del municipio moderno. En realidad, hay una importante diferencia entre las dos instituciones: contrariamente al municipio del siglo XIX, en el municipio de los fisiócratas no había una distinción clara entre funciones propias y funciones delegadas. Esto dependía del hecho que el modelo no preveía una marcada diferenciación entre los intereses del Estado y los de la sociedad, los cuales se confundían y se identificaban en las *municipalités*, instituciones a la vez sociales y políticas. Se ha afirmado por tanto que el modelo de los fisiócratas representaría una tercera vía entre la experiencia corporativa del antiguo régimen y el modelo de administración post-revolucionario que se impuso en Europa en el curso del siglo XIX⁹.

Por lo que se refiere a la influencia de la constitución francesa de 1791 sobre la carta gaditana, hay que subrayar que, en los dos casos, el poder municipal se considera como distinto de los otros poderes y no como una emanación del poder ejecutivo. Para los constituyentes franceses, y especialmente para Sieyès –principal inspirador del proyecto–, el *pouvoir municipal* constituía un contrapeso social a un aparato público y estatal que, gracias a la destrucción de las instituciones de antiguo régimen, había ampliado enormemente su esfera de acción. En efecto, en la constitución de 1791, las *communes* y los *officiers municipaux* no se encuentran bajo el título III “*Des pouvoirs publiques*”, sino en la parte de la carta que precede la configuración del

⁸ En lo que concierne al programa fisiócrata sobre los municipios, véase el proyecto que Dupont de Nemours elaboró bajo la dirección de Turgot. Turgot-Depont de Nemours, *Mémoire sur les Municipalités*, en *Œuvres de Turgot et documents le concernant* [1775], París, 1922, t. IV. Una experiencia que ha ejercido una fuerte influencia sobre Turgot y el modelo de las *municipalités* fisiócrata ha sido la reforma de la administración local realizada por el Gran Duque Leopoldo de Toscana, cuyo principal objetivo había sido renovar la relación centro-periferia basándose en el circuito propiedad-censo-representación. Sobre la reforma del Gran Duque Leopoldo, véase Bernardo Sordi, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana Leopoldina*, Milano, 1991.

⁹ Sobre este punto, véase: Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1995, págs. 201-203; E. García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, en Aa. Vv., *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1981, págs. 71 y ss.

aparato público: “*Tout ce qui touche à la qualité du citoyen, à la division du territoire ou même à l’organisation des assemblées primaires ne fait pas partie de la constitution*”; se trata de “*présupposées antérieures à l’établissement public*”¹⁰. Los constituyentes gaditanos retoman esta idea cuando afirman que el objetivo de crear ayuntamientos y diputaciones era “establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del gobierno, como responsable del orden público, y de la seguridad del Estado, y la libertad de que no puede privarse a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades”¹¹. En el caso francés, el reconocimiento de un interés exclusivamente municipal antecedente y distinto del poder estatal terminó sólo bajo el Directorio, cuando una ley del año VIII transformó los municipios en órganos administrativos completamente subordinados al ejecutivo.

A pesar de las muchas diferencias entre la Revolución Francesa y la Española, hay sin embargo un elemento común: en los dos casos el poder municipal degenera y, de factor de consolidación del orden constitucional, pasa a ser un elemento de fuerte desestabilización. También en el caso francés no sólo las municipalidades elegidas fueron muy numerosas, sino que el poder municipal se transformó desde muy temprano en el autogobierno completo de los intereses de la comunidad, con la exclusión de la intervención de cualquier otro poder. Si bien esas dinámicas resultarán similares, hay diferencias muy claras en lo que concierne al poder municipal y por ende en los principios ideológicos que están a la base de los dos sistemas. Mientras en el caso francés la reforma del poder local es precedida por una radical transformación del territorio, en el caso español e hispanoamericano el espacio no es redistribuido en circunscripciones arbitrarias y artificiales, rediseñadas para romper los antiguos vínculos corporativos y para construir una nueva representación de la nación¹². En efecto, los ayuntamientos constitucionales se establecieron en correspondencia con las ciudades, los pueblos, las parroquias y las comunidades indígenas; es decir, en cuerpos territoriales que se consideraban naturales, espontáneos y pre-estatales. A la base de esta decisión está el vínculo que los constituyentes gaditanos establecieron entre la carta de 1812 y las antiguas instituciones de la monarquía¹³. Por lo tanto,

¹⁰ Sieyès, citado por Stefano Mannoni, ob. cit., págs. 340.

¹¹ *Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución*, Cádiz, 1811, pág. 5.

¹² Sobre la reforma territorial francesa, véase Marie-Vic Ozouf-Marigner, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, París, 1992.

¹³ La referencia al pasado y a la antigua constitución histórica de la monarquía está fuertemente vinculada a la interpretación histórico-política que los constituyentes atribuyeron a la crisis del imperio. En efecto, muchos pensaban que el imperio había sido poderoso mientras sus antiguas instituciones sobrevivieron y que la revolución de 1808 representaba la respuesta a

contrariamente al caso francés, el liberalismo español no nació fundándose sobre una exclusión radical, una hostilidad declarada hacia el pasado y hacia la sociedad de antiguo régimen. Esto no significa que el liberalismo gaditano no fuese contra los privilegios y el corporativismo; sin embargo, esta constante y continua referencia a la constitución histórica de la monarquía atenuó sus tendencias antipluralistas.

La contradicción latente entre el principio de soberanía nacional y las concesiones en favor de la autonomía local emergió dramáticamente durante los debates en el seno de las Cortes, cuando se analizaron los artículos relativos a los municipios y diputaciones provinciales. Dos posiciones diferentes se contrapusieron: una, defendida por los liberales peninsulares, que consideraba las dos instituciones como órganos de gobierno territoriales, subordinadas al ejecutivo; la otra, sostenida especialmente por los diputados americanos, que las consideraban como órganos representativos de los pueblos, como lo eran las Cortes para la nación¹⁴. Esto demuestra que los americanos nunca aceptaron aquellos principios constitucionales que negaban las antiguas libertades de la tradición política criolla. En efecto, también los americanos reivindicaban una constitución histórica propia, diferente de la peninsular, pero los españoles nunca la reconocieron¹⁵. La práctica de los cabildos americanos de seguir enviando sus instrucciones a los diputados en las Cortes muestra muy claramente cómo los representantes nunca fueron, para los municipios, la verdadera esencia de la nación. Este conflicto latente entre soberanía y representación jugó un papel decisivo al configurar la forma en la que se recibieron los modelos liberales en los territorios americanos. A la nueva idea de nación abstracta y totalizante, los americanos siguieron contraponiendo una concepción concreta y tradicional de la nación, es decir de un conjunto de cuerpos políticos naturales (cabildos, provincias, etcétera). La idea de los municipios como cuerpos naturales de la sociedad no se encuentra sólo en los debates gaditanos sino que sigue manteniéndose por buena parte del XIX siglo, como muestran los debates constitucionales peruanos descritos por Gabriella Chiaramonti.

dos siglos de despotismo, como había afirmado Argüelles en el *Discurso preliminar a la constitución de 1812*. Una idea que había sido elaborada por Jovellanos y que Martínez Marina conceptualizó en su *Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla* (1811), una obra muy difundida en las Cortes.

¹⁴ Véase al respecto el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, 1872, págs. 2590-2591, 2618.

¹⁵ En su reivindicación de la independencia de los reinos americanos, tanto Mier como Viscardo usaban los mismos argumentos que Jovellanos y Blanco White habían utilizado para vencer el absolutismo en España: afirmaban que el despotismo había violado la constitución histórica de los americanos, no reconociendo a los criollos y a los indígenas sus derechos y libertades.

La concepción de los constituyentes gaditanos sobre los municipios produjo otra grave consecuencia. Dado que para ellos el poder municipal no formaba parte del aparato estatal, el cúmulo de funciones administrativas y judiciales en manos de los *alcaldes* municipales no se consideraba como una violación del principio de separación de poderes. De consecuencia, el régimen liberal español no privó a los jueces locales, y sobre todo a los *alcaldes* municipales, de la jurisdicción contenciosa, razón por la cual estos últimos continuaron gozando de un poder discrecional importante en el juicio en primera instancia sobre cuestiones concernientes a la totalidad de los asuntos de la vida social. Todo esto implica que en Iberoamérica no se asistió al proceso de separación entre justicia y administración que en algunos países europeos condujo al fuerte desarrollo simultáneo de la estructura y los poderes del Estado durante el siglo XIX¹⁶.

3. La coyuntura

Además del papel de la constitución histórica reivindicada por los americanos y la dificultad de la concepción liberal para integrar una instancia de pluralismo local en una doctrina del Estado basada en el principio “legicéntrico”, hubo otros elementos que favorecieron el proceso de autonomización de los ayuntamientos con respecto al Estado, y que están más bien vinculados al contexto de la época, marcado por las guerras y una fuerte inestabilidad política.

Primero, el hecho de haber extendido la institución municipal a un número elevado de sujetos territoriales impidió que se estableciera una firme línea jerárquica entre los municipios y los niveles de la administración estatal que debían controlar la actividad de los órganos locales. Entre el jefe político – responsable del poder ejecutivo en los partidos– y los ayuntamientos dispersos en el territorio había demasiada distancia para que el uno pudiera efectivamente controlar la conducta de los otros. Esto, junto a su naturaleza repre-

¹⁶Las causas de esta separación entre justicia y administración han de atribuirse, sea al fin del antiguo pluralismo y al nacimiento de una sociedad civil moderna, sea a una nueva concepción de la función jurisdiccional que se afirmó en el siglo XVIII –a saber: el principio del *judgement-sillogisme*, estrechamente vinculado a la soberanía de la ley, en virtud del cual el juez debía fundar su decisión sobre leyes positivas y no sobre un poder discrecional como el que implicaba la resolución de los conflictos sociales–. La gestión de tales conflictos pasó a los agentes del poder ejecutivo, lo que produjo un agrandamiento del aparato estatal. Sobre la transformación de la justicia entre el antiguo y el nuevo régimen, cf. el excelente estudio de Luca Mannori, *Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime*, en Raffaele Romanelli (dir.), *Magistrati e poteri nella storia europea*, Bolonia, 1994, págs. 55-56. Cf. también A. M. Hespanha, *Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução*, en *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze-Lucca 25-27 Maggio 1989*, Milán, 1990, t. I, págs. 135-204.

sentativa, hizo de los municipios verdaderos órganos soberanos que se ocupaban con exclusividad del gobierno local.

El segundo factor que favoreció la autonomización de los ayuntamientos con respecto al poder estatal fue el hecho de que, como ya se ha anticipado, en la América hispánica no se asistió al proceso de separación entre justicia y administración. El tema de la justicia tiene una importancia estratégica en la transformación del municipio iberoamericano en un poder autónomo y soberano respecto al Estado. En efecto, en los territorios americanos, además de la no distinción entre justicia y administración a nivel municipal, la cuestión fue agravada por el hecho de que no llegó a aplicarse la reforma del aparato judicial, ni bajo el régimen gaditano ni bajo los regímenes independientes. A causa de las guerras y de la falta de dinero, en muchos casos los jueces letrados, encargados de la jurisdicción civil y criminal de primera instancia, nunca fueron nombrados; una situación que se ha prolongado por buena parte de la primera mitad del siglo, tanto en Hispanoamérica como en Brasil (véase al respecto el artículo de Patricia Sampaio Silva). Se creó así un vacío jurisdiccional que los ayuntamientos llenaron, ya que los alcaldes municipales podían ejercer la jurisdicción ordinaria de primera instancia¹⁷. De esta manera, los ayuntamientos se convirtieron de hecho en órganos soberanos que se contraponían tanto al Estado central como a los cabildos de las ciudades provinciales. En efecto, para la mentalidad colectiva la justicia era todavía un atributo de la soberanía, ya que su ejercicio permitía intervenir en todos los ámbitos de la vida social, desde la defensa de los derechos y privilegios hasta la administración de los recursos y las cuestiones de gobierno. Esta vinculación muy estrecha entre justicia y municipio es confirmada por las peticiones de los pueblos, los cuales justificaban la demanda de elegir un ayuntamiento por la necesidad de administrar justicia.

Para evaluar hasta qué punto la creación de los municipios en las áreas rurales rompió las jerarquías territoriales de la época colonial, hay que recurrir a dos tipos de fuentes: los documentos en los que los cabildos ciudadanos se oponen a la formación de municipios en los pueblos y los numerosos conflictos jurisdiccionales entre los alcaldes de las ciudades y los de los pueblos¹⁸. En efecto, la creación de los ayuntamientos en los pueblos quitó a los

¹⁷ Decreto de las Cortes de 9 del Octubre de 1812.

¹⁸ Muy elocuente es al respecto la decisión del presidente de la Audiencia de Quito, el cual, interviniendo para solucionar el conflicto que oponía el municipio de Alausí al de Chunchi, un pueblo de su distrito, ordena al primero: “deberá proceder inmediatamente a la creación de cabildos constitucionales en todos los pueblos de aquella comprensión [...] en la inteligencia que el de aquel asiento no tiene, ni puede ejercer superioridad alguna sobre los de los pueblos, como que todos son independientes unos de otros”. Archivo Nacional, Quito, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12842 “Oficio del presidente Don Melchor Aymerich al cabildo constitucional de Alausí” (Quito, 22/1/1822), fol. 104.

cabildos de las ciudades una parte relevante de su poder jurisdiccional, un poder que concernía de manera especial a los conflictos sobre la tierra y la mano de obra indígena. Estos conflictos muestran por lo tanto cómo la administración de los recursos y, sobre todo, de la justicia por parte de los pueblos, rearticuló las relaciones entre ciudad y campo en favor del segundo. A causa de las guerras, la apropiación de las funciones judiciales por parte de los pueblos se acompañó con la pérdida de la capacidad recaudadora de las autoridades estatales. Al tener la necesidad de cubrir sus gastos, los ayuntamientos electivos crearon un filtro fiscal entre gobierno central y territorio, monopolizando las contribuciones. A largo plazo esto provocó, junto a otros factores, la derrota del ejército realista en los territorios todavía dependientes de España, ya que el Estado español se quedó sin hombres y sin recursos.

Si por un lado la expansión de los municipios en el área rural provocó una fragmentación del territorio colonial, por el otro favoreció la articulación de la sociedad local con el nuevo régimen liberal. Al determinar una amplia movilización política de los grupos locales, la experiencia liberal gaditana nos invita a repensar el liberalismo decimonónico como un régimen ni censitario ni, tampoco, monoétnico. En efecto, resulta muy difícil comprender las dinámicas desencadenadas por la reforma municipal sin considerar que la carta gaditana introdujo un acceso a la arena electoral bastante amplio para la época. La ciudadanía no se definió a partir de la propiedad o de la fiscalidad, sino del concepto de “vecindad”, que fue la antigua categoría de la tradición hispánica y que no excluyó ni a los indígenas, ni a los analfabetos¹⁹. Además, como también han demostrado otros casos, las leyes electorales de la época liberal nunca dibujaron una ciudadanía verdaderamente individualista ni cortaron los lazos con las tradiciones, sino que fueron siempre muy flexibles, en el sentido de que dejaron arreglar muchos aspectos a las comunidades locales²⁰.

¹⁹ Se podía votar en cuanto ciudadano y a condición de no ser negro, vagabundo o servidor doméstico. No existía ninguna indicación explícita sobre la edad, a menos que se aplicase a los “ciudadanos avecindados y residentes” del art. 25 el criterio de notoriedad de la tradición hispánica, según la cual eran vecinos los propietarios de un solar, y por lo tanto mayores de edad, padres de familia o, en cualquier caso, socialmente responsables. De todas formas, la existencia de un criterio de notoriedad se deduce del otro requisito del voto, “tener modo honesto de vivir”, y del hecho de que el voto no era secreto, sino público. En fin, se reconoció a las juntas parroquiales, o sea a las asambleas de los vecinos electores, la facultad inapelable de decidir sobre los requisitos de voto (art. 50). A. Annino, *Soberanías en lucha*, en A. Annino, L. Castro-Leiva, F. X. Guerra, *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, págs. 229-253.

²⁰ Véase, a este respecto, R. Romanelli (ed.), *How did they become voters? The history of Franchise in Modern European Representation*, La Aja, 1998; P. Guennifey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, París, 1993.

La incorporación de los indígenas a la nueva ciudadanía liberal tuvo consecuencias fundamentales en lo que concierne a la cuestión municipal. En efecto, como ya hemos recordado, en América el municipio colonial era una realidad compleja y pluriétnica, bien distinta de la ibérica, y esto acabó por modelar también la nueva representación. En las zonas indígenas, las reacciones fueron muy distintas según los lugares. Sin embargo, se percibe una tendencia común por parte de las comunidades, las cuales utilizaron algunos mecanismos del nuevo sistema político para defender sus recursos y su identidad. Las Cortes de Cádiz habían proseguido la política anticorporativa del reformismo borbónico. La abolición de las repúblicas y de los cabildos de indios y su sustitución con el municipio, órgano que representaba todos los segmentos de la sociedad; así como los decretos para dividir las tierras comunales, respondían al objetivo de debilitar la estructura comunitaria y de transformar al indígena en ciudadano. Ocurrió sin embargo algo muy distinto: la participación masiva en las elecciones permitió a muchas comunidades articular las antiguas jerarquías internas con las nuevas jerarquías de los ayuntamientos electivos. No se trataba sólo de reproducir las tradicionales jerarquías indígenas dentro del contexto liberal, sino, sobre todo, de defender y reproducir los recursos materiales de las comunidades bajo la administración de las nuevas municipalidades. En efecto, tanto las tierras comunales como los otros recursos pasaron, en muchos casos, a los *propios y arbitrios* que las Cortes habían atribuido a los nuevos ayuntamientos constitucionales. La representación liberal tuvo así el paradójico efecto de poner al amparo de los nuevos valores constitucionales los intereses organizados de la comunidad. El municipio liberal fue y sigue siendo —como demuestra el artículo de Emiliano Frutta Wass sobre el caso de Oaxaca— para los indígenas un instrumento para reconfirmar su propia autonomía y sus propios poderes sobre el territorio. Se trata, como concluye el mismo Frutta, de un ámbito intermedio entre la concepción liberal e individualista del territorio y la indígena colectivista.

Conclusión

El estudio de la cuestión municipal nos muestra que, a pesar de la introducción de la llamada “modernidad política”, el cabildo hispanoamericano no cambió su fisonomía tradicional, sino que se mantuvo, durante buena parte del siglo XIX, como órgano autónomo de la sociedad frente al Estado y titular de una parte de la soberanía. En efecto, ni las experiencias constitucionales liberales, ni las constituciones de los nuevos Estados independientes lograron romper el vínculo entre jurisdicción y representación que había caracterizado al cabildo colonial y que seguía caracterizando el municipio decimonónico. Esto produjo una consecuencia muy importante en el área ibero-

americana que todavía no ha sido investigada exhaustivamente, o sea la falta de una división entre justicia y administración que, al mismo tiempo, representa una de las características más destacadas del liberalismo europeo. Reflexionar sobre los motivos que llevaron en Europa a esta especialización de funciones es, en nuestra opinión, muy importante para comprender el itinerario diverso del liberalismo hispanoamericano respecto al europeo y su cercanía a algunos aspectos del mundo anglosajón, donde la cultura política procedente de Locke, Montesquieu y Blackston, no podía sino considerar peligroso atribuir la potestad administrativa –es decir, el derecho de intervenir en la esfera subjetiva de los gobernados– al poder ejecutivo²¹.

²¹ Como consecuencia de esta manera de pensar, el mundo anglosajón ha intentado superar el embarazo que el desarrollo de la administración le provocaba, subordinando el ejercicio de su autoridad a las mismas reglas del mundo judicial, como el procedimiento semi-procesal para la emanación de sus actas, la condición de independencia de sus autoridades, el lenguaje similar al forense. L. Mannori, *ob. cit.*, págs. 62-63.