

# LOS ALCALDES DE BARRIO EN PUERTO RICO: UNA APROXIMACIÓN A LA GÉNESIS DE LAS ESTRUCTURAS DE PODER LOCAL EN PUERTO RICO\*

*Rafael A. Torrech San Inocencio\*\**

## **Introducción**

Por mucho tiempo, en Puerto Rico hemos soslayado la importancia y significación histórica de los barrios. Aunque conocemos los 78 municipios y sus ubicaciones, poca gente visualiza un territorio nacional dividido en casi 900 núcleos compactos. Por tanto, cotidianamente cruzamos sus demarcaciones con muy poca certeza de dónde termina y dónde comienza cada barrio, y dejamos de percibir la fuerza de gravedad social que ejercen sobre los residentes de sus perímetros.

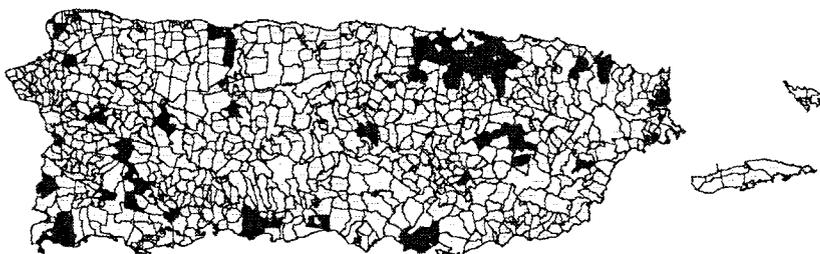
---

\* Este trabajo se basa en parte en la ponencia “*Los Barrios de Puerto Rico: Historia y Toponimia*” presentada en el Quinto Taller Internacional sobre Teoría y Problemas Prácticos de la Historia Local y Regional, auspiciado por el Instituto de Historia de Cuba en abril del 2002.

\*\* El autor es Profesor conferenciante de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Nuestros barrios son construcciones sociales y políticas del Siglo XIX, con raíces toponímicas y geográficas que a menudo se remontan al pasado prehispánico.<sup>1</sup> Han sido y a menudo se sostienen como la evocación más íntima de pertenencia entre los puertorriqueños, la unidad mínima e indivisible de comunidad y vecindario, el mundo inmediato una vez se cruza el umbral externo de la puerta del hogar.

#### MAPA DE BARRIOS DE PUERTO RICO, JUNTA DE PLANIFICACIÓN, 1999



Nuestros barrios son un legado latente de un Puerto Rico muy antiguo y abrumadoramente rural, que muestra las señas de una historia pequeña y localizada, pero no por esto menos importante y relevante a la historia nacional. Entre ambas historias persiste una relación dual: por una parte, la historia y la evolución social de los barrios es —en esencia— un reflejo de la más amplia historia

---

<sup>1</sup> El lector interesado puede consultar muchos de los postulados de este trabajo más a fondo en tres obras de referencia del autor: Rafael A. Torrech San Inocencio, "Origen, Configuración y Toponimia de los Barrios Rurales de Puerto Rico" (tesis inédita: 1994) Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe; *Los Barrios de Puerto Rico*, (San Juan: 1999), Fundación Puertorriqueña de las Humanidades; y "Arqueología Lingüística: El Legado Indígena en la Toponimia de los Barrios" (Caguas: 2002), pautado para publicación por el Museo y Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad del Turabo.

nacional; y por otra, la aún poco conocida historia de nuestros barrios y comunidades rurales aporta constante y consistentemente a la construcción de la historia nacional. No por eso son armónicas: no por que se emita un decreto en la isleta de San Juan éste se conocerá y se acatará en los montes del Barrio Guaraguao de Guaynabo. Es de esperar que las exigencias del centralismo tuvieran que enfrentar las resistencias de las localidades, y viceversa.

Pero antes de pretender dilucidar estas complejas dinámicas de poder y resistencia, hay que primero recorrer la vía central y aclarar unas preguntas básicas: ¿cómo surgen los barrios? ¿cómo se formalizaron? y ¿para qué se instituyeron los alcaldes de barrio?

### **La muy antigua toponimia de nuestros barrios**

Los barrios son el legado presente de algunas de las más antiguas divisiones territoriales de Puerto Rico. Fueron demarcación esencial para deslindar el entorno colonizado y reflejaron el interés y la ansiedad del Estado Español de hacerse presente en la vida cotidiana de los moradores de Puerto Rico. Además, los nombres de los barrios son un importante legado para explorar la poco documentada historia rural y la historia puertorriqueña de los Siglos XVI, XVII y XVIII.

Como nos enseñó el historiador francés Marc Bloch, la *toponimia* nos sirve para recorrer la línea de los tiempos en sentido inverso.<sup>2</sup> Los topónimos o nombres propios de lugar de los barrios reflejan la flora, la fauna, las topografías e hidrografías de la antigüedad; trazan contornos borrosos de viejos hatos, cotos, haciendas e ingenios; proyectan patrones de colonización y de explotación de la tierra; reafirman diluidas herencias y persistencias indígenas; y exhuman remotos colonizadores para develarnos su hablar, sus costumbres, sus imperativos, sus devociones, y por qué no, sus mentalidades.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Marc Bloch, *La Historia Rural Francesa*. (Barcelona: 1978) páginas. 32, 34 y 78.

<sup>3</sup> Las obras de referencia del autor antes mencionadas en la segunda nota al calce proveen información detallada del vínculo toponímico de los barrios con la antigüedad.

Aunque los barrios no se formalizaron hasta en el Siglo XIX —como discutiremos más adelante— sus nombres y parte de sus perímetros son mucho más antiguos. Postulamos que los antecedentes geográficos y toponímicos de buena parte de los barrios rurales<sup>4</sup> de Puerto Rico —y algunos de sus municipios<sup>5</sup>— son los hatos y criaderos de la antigüedad y sus correspondientes hatillos o subdivisiones. Por tanto, los barrios son una fuente esencial para reconstruir los rasgos de los primeros siglos de la colonización.

Según las crónicas, la esperanza de enriquecimiento mediante la explotación del oro y otros minerales se desvaneció rápidamente en Puerto Rico. A eso se sumó —a inicios del Siglo XVII— la extinción de la mano de obra indígena.<sup>6</sup> Con el tiempo, la actividad productiva de los nuevos colonos se definió en dos vertientes principales: las estancias dedicadas a la producción agrícola; y los hatos y criaderos dedicados primordialmente a la ceba de diversos tipos de ganado.

En general, los hatos eran fincas de vasta extensión territorial y de escasa población, en comparación con las haciendas y las estancias.<sup>7</sup> La mayor parte de los hatos estaba dedicado a cebar reses, pero también los había de cerdos, yeguas, mulas y hasta

---

<sup>4</sup> Generoso Morales Muñoz, *Orígenes Históricos de San Miguel de Hato Grande*. (San Juan: 1943) págs. 17-20.

<sup>5</sup> Los municipios de Lares, Juncos, Las Piedras, San Lorenzo, Ciales, Aibonito —entre otros— nacieron de antiguos hatos de Lariz, Juncos, Piedras, del Hato Grande, del Hato de los Ciales y del Hato de Aibonito. Junta de Planificación, *Mapa de Municipios y Barrios*, *op. cit.*, núm. 60, pág. 8; Núm. 50, pág. 6; Municipio de San Juan, *Actas del Cabildo de San Juan Bautista de Puerto Rico 1810-1812* (San Juan: 1968) vol. 8, pág. 29, vol. 1, pág. 69, vol. 2, págs. 105-106.

<sup>6</sup> Juana Gil-Bermejo García, *Panorama Histórico de la Agricultura en Puerto Rico* (Sevilla: 1970), pág. 213.

<sup>7</sup> Una antigua norma definía que “donde un hato de vacas, ovejas u otro ganado estuviese, no se interpusiese hasta el límite de una legua ninguna estancia de labranza, ni otro hato.” Por tanto, el tamaño básico de un hato antiguo era de cuatro leguas, o una legua por cada lado. Esto equivale a 2.1 millas cuadradas o más de 500 cuerdas. Por ejemplo, el Hato de la Rivera de Loíza, de Domingo Calderón, tenía 16 leguas en cuadro. Generoso Morales Muñoz, *Orígenes Históricos...*, *op. cit.* pág. 57; Juana Gil-Bermejo García, *op. cit.* pág. 213-214, 216 y 244.

ovejas. Los mapas de hatos que han sobrevivido en Cuba nos presentan los hatos como círculos de diferentes diámetros, lo que abona a la general imprecisión de sus perímetros.<sup>8</sup>

### MAPA DE HATOS DE CUBA, SIGLO XIX



La productividad relativa de una cuerda de labranza era mucho mayor que la de un hato ganadero. Al acaparar grandes extensiones de terreno productivo en actividades de rendimiento marginal para el gobierno español, los hatos se consideraron como factores que inhibían el desarrollo agrícola de la Isla. Además se sospechaba que gran parte de sus productos se prestaban para al floreciente contrabando.<sup>9</sup> Por esa razón –según avanzaba el Siglo XVIII– los

<sup>8</sup> Mapa de las Mercedes en las Villas de Santa Clara. Hortensia Pichardo, *Documentos para la Historia de Cuba*. (La Habana: 1984) pág. 93.

<sup>9</sup> Desde el mismo Siglo XVIII, se ha planteado como hecho que la tenencia de vastas extensiones de tierra en hatos ganaderos limitó la capacidad de desarrollo de la colonia de Puerto Rico, al acaparar tierras productivas

hatos se percibían como obstáculos para el desarrollo de una agricultura de exportación en Puerto Rico.<sup>10</sup>

A fines del Siglo XVIII, las políticas ilustradas sellaron el destino de los hatos, procediéndose a su sistemática demolición en aras de una mayor productividad agrícola, derivándose del proceso un abasto de tierra para repartos agrícolas que eventualmente constituyó uno de los principales incentivos para la repatriación de colonos, como parte de la implantación de una Real Cédula de Gracias para Puerto Rico en 1815. Por tanto, mientras en las costas se demolían hatos para establecer estancias y poblados, se concedían títulos para nuevos hatos en el interior, ocupándose así gran cantidad de las llamadas tierras baldías, hasta entonces consideradas “monterías” o “hatos realengos”.<sup>11</sup>

Postulamos que la configuración inicial de los barrios rurales de Puerto Rico, entre 1812 y 1832 guarda estrecha relación con la situación de hatos y hatillos entre 1775 y 1814. En otras palabras, que la unidad geográfica inmediatamente precedente a una cantidad considerable de barrios rurales fue el hato, cuyo topónimo y

---

en actividades pasivas. Esta premisa merece investigación adicional. Ver al respecto, entre otros, a Iñigo Abbad y Lasierra, *Historia Geográfica, Civil y Natural de la Isla de San Juan Bautista de Puerto Rico* (Río Piedras: 1979), a Cayetano Coll y Toste, “La Propiedad Territorial en Puerto Rico: Su Desarrollo Histórico”, en *Boletín Histórico de Puerto Rico*. (San Juan: 1914) y a Juana Gil-Bermejo García, *op. cit.*

<sup>10</sup> Se estima que para 1775, 82 por ciento de la tierra estaba dedicada a hatos ganaderos, en contraste con 18 por ciento para producción agrícola. Francisco Moscoso, “*Land Tenure and Social Classes in Puerto Rico, 1700-1815*”, conferencia presentada en el Lehman College del City University of New York en abril de 1992 (multicopia) pág. 7.

<sup>11</sup> Salvador Padilla Escabí, “El Poblamiento de Puerto Rico en el Siglo XVIII”, *Anales*, Vol. 1, Núm. 2, 1985, pág. 115. Sobre el mismo asunto Miyares recomienda en 1775 “sólo deben permitirse estas haciendas (los hatos) en tierras inadaptables para estancias”. Fernando Miyares González, *Noticias Particulares de la Isla y Plaza de San Juan Bautista de Puerto Rico*, (San Juan: 1957) pág. 91. Véase también propuesta de 1757 para la demolición de hatos de la Capital y pueblos vecinos y el correspondiente retiro de ganados tierra adentro, en Municipio de San Juan, *Actas... op. cit.*, vol. 2, págs. 166-172, vol.9, págs. 47-49.

perímetro sirvió para denominar y configurar muchos de nuestros barrios rurales. Aclaramos que no todos los hatos, criaderos y hatillos evolucionaron en barrios rurales y que muchos antiguos topónimos de hatos, criaderos y hatillos han desaparecido o fueron reemplazados.

Los datos sobre hatos en la parte final del Siglo XVIII abonan a su posible vínculo con los barrios rurales. Por ejemplo, para 1765 Alejandro O'Reilly informa de 269 hatos y criaderos.<sup>12</sup> Una certificación del gobernador Miguel de Muesas en 1771 ofrece la cifra de 611 hatos.<sup>13</sup> Sin embargo, el Informe del Cabildo de San Juan al Rey durante la gobernación de Muesas (1775) establece que había 234 hatos en la Isla (48 grandes, 80 medianos y 106 pequeños).<sup>14</sup> Medio siglo más tarde, en 1824, durante la visita del Gobernador Miguel de la Torre al interior de la Isla, el número de barrios se precisa en 497, la tabulación global más antigua de barrios rurales que hemos localizado.<sup>15</sup>

Uno de los rastros más elocuentes de este vínculo territorial entre el hato y el barrio rural es la toponimia. Mediante los nombres de los barrios, hemos podido documentar que al menos 15 por ciento de todos los nombres de barrios de Puerto Rico son atribuibles a antiguos hatos, usualmente anteriores al Siglo XIX. Aparte de los hatillos, Hato Rey, Hato Nuevo, Hato Viejo, y otros, quedan muchos otros rastros de los hatos en la cotidianidad. Por ejemplo, en Bayamón, los nombres de los barrios de Buena Vista, Guaraguao, Hato Tejas, Pueblo Viejo, Santa Olaya, Nuevo y Juan Sánchez son los legados de los hatos de la antigüedad.

---

<sup>12</sup> *Ibid.* pág. 259.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> La precisión y la buena fe de estos datos han sido cuestionados. Tanto los errores de cálculo, como el interés de encubrir mermas de ingresos correspondientes a derechos por hatos y labranzas pueden haber influido sobre su exactitud y veracidad. Cayetano Coll y Toste, "La Propiedad Territorial..." *op. cit.*, págs. 260-270; Juana Gil-Bermejo García, *op. cit.* págs. 268-269.

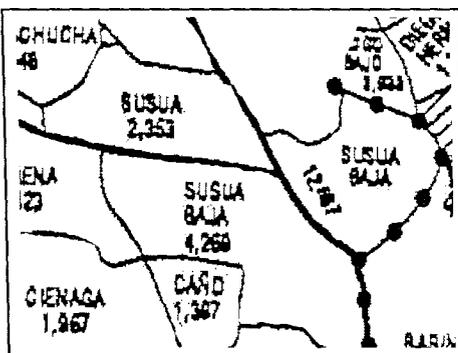
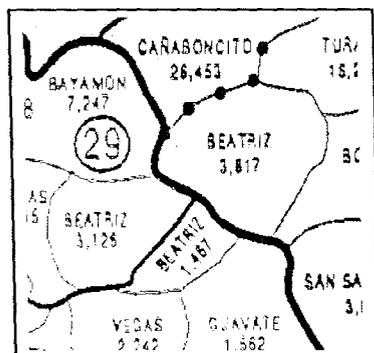
<sup>15</sup> Pedro Tomás de Córdova, *Memorias Geográficas, Históricas, Económicas y Estadísticas de la Isla de Puerto Rico* (San Juan: 1968), Tomo IV, pág. 294.



### TRIADAS DE BARRIOS HOMÓNIMOS COLINDANTES

(BEATRIZ: Cidra,  
Cayey, y Caguas)

(SUSÚA.: Sabana Grande  
Guánica y Yauco)



Mapas de la Junta de Planificación, 1948

### Orígenes y evolución de los barrios

Aunque sus nombres son muy antiguos, los barrios rurales de Puerto Rico no emergen formalmente hasta principios del Siglo XIX. Aunque hay constancias muy antiguas de los barrios urbanos: los barrios intramuros de San Juan del Siglo XVI (San Juan, San Francisco, Santo Domingo y Santa Bárbara) y los extramuros de Siglo XIX (La Puntilla y Puerta de Tierra) no es hasta la Constitución de Cádiz y la Primera Diputación Provincial que hallamos las primeras menciones a los barrios rurales constitutivos de los pocos pueblos de entonces, que no pasaban de cincuenta.

Antes de 1812, en las crónicas de gobernadores y oficiales españoles, y en las reseñas de los obispos y otros religiosos, la referencia usual era a "sitios" y no a barrios. Por ejemplo, en el Siglo XVII se informaba de un grupo de canarios que labraban cacao en el sitio de Sabana Llana, antecedente del barrio Sabana Llana de San Juan.<sup>17</sup> El sitio no era un poblado ni una aldea, era meramente un lugar que

<sup>17</sup> En 1695, el gobernador Juan Franco de Medina trae veinte familias de Canarias que fueron instaladas en el hato de Sabana Llana. El asentamiento, también llamado Sabana Blanca o Los Robles, no prosperó. Salvador Brau, *Historia de Puerto Rico* (San Juan: 1966) pág. 156, Angel López Cantos, *Historia de Puerto Rico (1650-1700)* (Sevilla: 1975).

por alguna razón había desarrollado un carácter propio –ya no genérico– y por tanto mereció un topónimo particular. Su evolución a pueblo fue muy variable.

Además de “los sitios” estaban “los pasos” o los puntos donde franquear los ríos con mayor facilidad. Los pasos fueron muy importantes en una época de pocos poblados, vida rural y precarias vías de comunicación. Por ejemplo, el paso que estableció Pedro Rodríguez de Guzmán a fines del Siglo XVI en el Río Baramaya –en lo que entonces aún no era aún el poblado de Ponce– se conoció localmente como el Paso del Portugués, por el origen de la familia del poblador. Con el tiempo, el paso denominó al río que hoy conocemos como Río Portugués, y el río al actual barrio Portugués de Ponce.<sup>18</sup>

Consideramos que los antecedentes inmediatos de los barrios tuvieron una función representativa, como unidades para elegir los compromisarios que habrían de seleccionar un Diputado a Cortes.<sup>19</sup> Caída la Constitución, los barrios persisten como comarcas funcionales para fijar y ejecutar la derrama para el cobro de los impuestos. Más tarde, se vinculan a los intereses de seguridad anti-separatista de los gobernadores españoles, y como discutiremos más adelante, como esferas de influencia y control de los alcaldes o comisarios de barrio.

No es hasta la publicación en 1831 de las *Memorias Geográficas, Económicas y Estadísticas de la Isla de Puerto Rico* de Pedro Tomás de Córdova que contamos con una crónica detallada de los barrios de Puerto Rico.<sup>20</sup> Además de hacer una relación pueblo por pueblo, Córdova establece que, para la “visita” del Gobernador en 1824, la Isla contaba con 497 barrios, la enumeración más antigua hasta

---

<sup>18</sup> A fines del Siglo XVI, aún antes de que surgiera el poblado de Ponce, Don Pedro Rodríguez de Guzmán estableció a orillas del Río Baramaya un núcleo poblacional y una tienda. Rodríguez, aunque oriundo de San Germán, era llamado el portugués, por el origen de sus ancestros. Con el tiempo, el río pasó a llamarse Portugués en recuerdo del colonizador. Departamento de Educación, *Ponce: Los Municipios de Puerto Rico, su Historia y su Cultura*. (San Juan: 1992) *op. cit.*, pág. 6-7 y 183.

<sup>19</sup> Cada parroquia incluía un número mínimo de doscientos electores, que seleccionaban electores parroquiales, que a su vez seleccionaban electores de partido a cargo de elegir los diputados. Capítulos II, III, y IV: Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, *Constitución Política de la Monarquía Española* (Madrid: 1820) págs. 14-24

<sup>20</sup> Pedro Tomás de Córdova, *op. cit.*, págs. 93-143.

ahora.<sup>21</sup> En algunos pueblos, la crónica de Pedro Tomás de Córdova también menciona la presencia de alcaldes de barrio.<sup>22</sup> Aunque en su descripción del gobierno general de los pueblos, Córdova enumera una serie de funcionarios y sus responsabilidades, no menciona a los alcaldes de barrio ni sus funciones.<sup>23</sup>

Hay una relación directa entre el aumento en el número de barrios y el crecimiento poblacional de Puerto Rico durante el Siglo XIX. Varias fuentes nos permiten contabilizar el número de barrios: Pedro Tomás de Córdova en 1832, las descripciones topográficas de los Ayuntamientos entre 1846-1854; Manuel Úbeda y Delgado en 1878; Cayetano Coll y Toste en 1899; la Junta de Planificación en 1948; y el Censo Federal del 2000 proveen los datos básicos para este análisis. La tabla a continuación resume este proceso de crecimiento, basándose en estos datos y en una relación longitudinal por municipio.<sup>24</sup>

COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE BARRIOS POR MUNICIPIOS  
DE LOS AÑOS 1832, 1846-54, 1878, 1899, 1948 Y 2000

AÑO	1832	1846-54*	1878	1899	1948	2000
Total de Barrios	490	630	841	853	897	899

\* Esta categoría comprende varios años.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Se requería a cada gobernador visitar “todos los términos de ciudad, villa o tierra que fuere a su cargo... y asimismo se informe de cómo son regidas las ciudades, villas y poblaciones”. Pedro Tomás de Córdova, *op. cit.* Tomo IV, pág. 294; Joaquín Rodríguez San Pedro, *Legislación Ultramarina Concordada y Anotada* (Madrid: 1868), Tomo I, pág. 166.

<sup>22</sup> En particular en Ponce, Hato Grande, Patillas y San Juan. Se destaca que sus barrios “...tenían sus alcaldes nombrados”, lo que pudiera implicar una novedad, un requerimiento de reciente cuño o una práctica no necesariamente uniforme. Pedro Tomás de Córdova, *op. cit.*, Tomo II, págs. 254, 331 y 281; y Tomo V, pág. 155.

<sup>23</sup> *Ibid.* Tomo I, págs. 144-149.

<sup>24</sup> La relación longitudinal del crecimiento en el número de barrios para cada municipio se incluye como Apéndice 2 en: Rafael A. Torrech San Inocencio, “Origen, Configuración y Toponimia de los Barrios Rurales de Puerto Rico” *op. cit.*, vol. 2, págs. 346-351.

<sup>25</sup> Este total incluye tabulaciones de 1846, 1847, 1848, 1853, 1854, y algunos que aunque son del mismo período, no precisan la fecha exacta.

La Tabla anterior demuestra un crecimiento acelerado en el número de barrios durante la parte media del Siglo XIX, con un aumento de 72 por ciento (351 barrios) en el medio siglo entre 1832 y 1878. El aumento en el número de barrios es consistente con el precipitado crecimiento poblacional de Puerto Rico durante el mismo período.<sup>26</sup> De 1878 en adelante, el crecimiento fue más discreto.

En múltiples crónicas hemos encontrado propuestas para dividir y crear nuevos barrios en función de su aumento poblacional y la precaria posibilidad de que su alcalde lo atendiera como debía. Por tanto, a menudo la subdivisión de un barrio –y la consecuente creación de barrios nuevos– dependía de que se le hiciera viable a su alcalde supervisar su perímetro. Por ejemplo, en una descripción topográfica de Barros (Orocovis) de 1854, el relator recomienda que el Barrio Damián sea dividido entre dos alcaldes para su mejor orden, y reafirma la misma recomendación con relación al Barrio Bauta.<sup>27</sup> Posteriormente (1878) aparecen los actuales barrios de Damián Abajo y Damián Arriba, y los barrios Bauta Arriba y Bauta Abajo.<sup>28</sup>

A menudo la división sólo implicaba añadir el denominador “*arriba*” y “*abajo*”, o “*alto*” y “*bajo*”, o “*norte*” y “*sur*” –entre otros– a un topónimo existente, como por ejemplo en Cañ Alto y Cañ Bajo (San Germán). Con esta práctica se reafirma que el período de mayor crecimiento poblacional fue también el de mayor aumento en el número de barrios. A fines de siglo se autorizó el nombramiento de dos comisarios por cada barrio, ante la imposibilidad de seguir

---

<sup>26</sup> La población de Puerto Rico aumentó en un 103 por ciento entre 1834 y 1877. Cayetano Coll y Toste, *Reseña del Estado Social, Económico e Industrial de la Isla de Puerto Rico al Tomar Posesión de Ella los Estados Unidos* (San Juan: 1899) pág. 27; Conrado Asenjo, *Diccionario Geográfico de Puerto Rico* (Río Piedras: 1950), Tomo I, pág. 104.

<sup>27</sup> José Rafael Rodríguez, “*Descripción Topográfica de Barros*”, 1847, Departamento de Obras Públicas, *op. cit.*, págs. 52-57

<sup>28</sup> Los dos barrios Bauta dejaron de ser colindantes con la posterior creación del Barrio Bermejales. Para 1878, ya se registran dos barrios Bauta y se menciona la existencia del Barrio Bermejales. Junta de Planificación, *Mapa de Municipios y Barrios*, *op. cit.* Núm. 47, pág. 10; Héctor E. Colón Ramírez, *Orocovis: 1825-1940* (San Juan: 1982), págs. 21-23.

creando barrios para adaptar la jurisdicción a las posibilidades del funcionario a cargo.<sup>29</sup>

Aunque el número de barrios no ha aumentado significativamente durante el Siglo XX, han proliferado los sectores y comunidades rurales dentro de los barrios existentes. Muchas de estas comunidades han adoptado nombres y características de barrio, y sus moradores se refieren a ellos como barrios aunque no sean enumerados como tal en los censos. La evolución y desarrollo de estas comunidades es un tema de gran interés, que trasciende los alcances del presente trabajo.

### Los Alcaldes de Barrio

La figura del alcalde de barrio está vinculada a la evolución del régimen municipal de Puerto Rico. Los antiguos cabildos o consejos municipales, instituidos en 1523 –y que abarcaron únicamente San Germán y San Juan hasta entrado el Siglo XVII– habían hecho del alcalde municipal una especie de administrador y juez local, con funciones que se habían ido ampliando con el tiempo llegando, por ejemplo, a incluir encarcelamientos sumarios por contrabando a mediados del Siglo XVIII.<sup>30</sup>

Los alcaldes municipales supervisaban la ejecución de ordenanzas municipales, el pago correcto de aranceles, la aplicación correcta de pesas y medidas, y actuaban como comisionados de carreteras y puentes, por lo que eran responsables de que estuvieran en buenas condiciones.<sup>31</sup> Los alcaldes administraban la justicia, pero no se les requería preparación específica, sino únicamente saber leer y escribir y residir en la locali-

---

<sup>29</sup> Héctor E. Colón Ramírez, *op. cit.*, págs. 106-108.

<sup>30</sup> Para 1846, el número de alcaldes se había ampliado para incluir a Mayagüez, Arecibo, Humacao, Ponce, Aguadilla y Guayama. Lucilla Fuller de Marvel y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, *Un Manual para la Planificación Municipal en Puerto Rico* (Río Piedras: 1975), págs. 1-3 y 5.

<sup>31</sup> *Ibid.* pág. 4.

dad que regentaban.<sup>32</sup> Trabajaban en conjunto y daban apoyo a otros funcionarios en diversas tareas, tales como las reuniones del concejo, la recaudación de pagos, la supervisión de títulos de propiedad, y el cumplimiento de decretos y de decisiones judiciales específicas.<sup>33</sup>

Según se fueron multiplicando los pueblos o partidos —y crecía su población— muchas de estas responsabilidades habrían de ser compartidas con los alcaldes de barrio a modo de delegación funcional en el perímetro de su barrio. Los alcaldes o comisarios de barrio son aún figuras borrosas en la administración pública decimonónica. Su ubicación precisa y funcional en la plantilla de gobierno requiere más estudio e investigación. Consideramos que fueron funcionarios de segunda clase y que posiblemente su desempeño fue a tiempo parcial y casi honorífico. Sin embargo, esta condición no menoscaba la importancia de sus funciones, ni el poder y los privilegios que les representaba el cargo y su autoridad en las comunidades rurales que regentaban.

Sus antecedentes funcionales fueron los alcaldes de los antiguos barrios urbanos de San Juan, que fueron instituidos desde el Siglo XVII.<sup>34</sup> Sus precursores en el ámbito rural fueron los llamados “Alcaldes de Santa Hermandad”, cuyos orígenes se remontan en el caso de San Juan a mediados del Siglo XVI.<sup>35</sup> Los Alcaldes de Santa Hermandad eran responsables de “castigar los desmanes cometidos

---

<sup>32</sup> *Ibid.* págs. 3-4.

<sup>33</sup> *Ibid.* pág. 4-5.

<sup>34</sup> Las ordenanzas vigentes en 1768 requerían al Cabildo de San Juan nombrar uno o más vecinos en cada barrio o calle, por términos de tres o seis meses, que darían noticias sobre “el modo vida y empleos... como de cualquier novedad que ocurra o nuevos vecinos que entren o salgan”. No se mencionan para San Germán. Aida Caro Costas, *Legislación Municipal Puertorriqueña del Siglo XVIII* (San Juan: 1971), pág. 26; Adolfo de Hostos, Adolfo de Hostos, *Historia de San Juan, Ciudad Murada* (San Juan: 1979) pág. 269-276; Municipio de San Juan, *Actas del Cabildo de San Juan Bautista de Puerto Rico 1810-1812* (San Juan: 1968), pág. 214.

<sup>35</sup> Aida Caro Costas, *Legislación Municipal Puertorriqueña del Siglo XVIII*, *op. cit.* pág. 270. Según un documento de 1680, también habían alcaldes de Santa Hermandad en San Germán. Estela Cifre de Loubriel, “Puerto Rico, su gente y sus problemas en 1689”, *Revista del Instituto de Cultura de Puerto Rico*, Núm. 56, julio-septiembre, 1972, página 28.

en lugares yermos y despoblados”, sinónimo de ruralía en esa época, y en específico, lugares con menos de treinta vecinos.<sup>36</sup> Su jurisdicción incluía robos, secuestros, salteamientos en caminos, muertes y heridas por diversas causas, incendios y otras causas relacionadas, aunque se acepta que a menudo intervinieron en asuntos que no eran de su competencia.<sup>37</sup>

En los cabildos de Ponce y Caguas encontramos menciones tempranas tanto a los barrios rurales y a sus regentes o encargados inmediatos: los alcaldes de barrio. En enero de 1814, el Cabildo de Ponce menciona los barrios rurales por nombre propio, con el fin de nombrar encargados para supervisar la matanza de reses en cada una de las localidades; y el próximo mes (febrero) instruye a los “encargados de los barrios” a hacer una lista de los niños “sin escuela y sin aplicación”, “a compeler a sus padres a mandarlos”, y a identificar un individuo capaz en cada barrio para que sirva de maestro.<sup>38</sup>

Por su parte, el Cabildo de Caguas —también en enero de 1814— discute las funciones que de los alcaldes de barrio, menciona los barrios rurales por nombre propio, y procede a seleccionar siete alcaldes de barrio.<sup>39</sup> En enero de 1813 el Cabildo de Ponce acusa recibo de dos pliegos —presumiblemente de la Diputación Provincial— donde se transcribe el método de hacer los repartos de contribución, y donde se pide un detalle general de los diversos barrios.<sup>40</sup>

Con el regreso del absolutismo a España, en 1815 el Cabildo de Ponce nombró representantes de cada barrio para la recaudación

---

<sup>36</sup> Aida Caro Costas, *El Cabildo o Régimen Municipal Puertorriqueño en el Siglo XVIII*, (San Juan: 1974), Tomo I, págs. 118-119.

<sup>37</sup> Esos excesos fueron causa de pronunciamientos específicos del Cabildo de San Juan en 1734. *Ibid.* pág. 119

<sup>38</sup> Iliá del Toro Robledo, *Actas del Cabildo de Ponce 1812-1823*. (Ponce: 1993) págs. 29 y 32.

<sup>39</sup> Bunker comenta que en sus investigaciones sobre la historia y los orígenes de Caguas no encuentra mención a barrios rurales —sí a parajes y a “sitios”— antes de 1814. Los alcaldes de barrio de 1814 cubrían amplias jurisdicciones de más de un barrio. Entonces, Caguas también incluía los actuales municipios de Gurabo y Aguas Buenas. Oscar L. Bunker. *Historia de Caguas* (Caguas: 1975), Vol 1. págs. 163 y 265.

<sup>40</sup> Iliá del Toro Robledo, *op. cit.*, pág. 9.

de las rentas reales, según dispuestas para cada partido.<sup>41</sup> Los barrios prevalecen bajo el régimen absolutista como parte de un imperativo tributario: eran muy útiles en la logística de captación de tributos. Esta función tributaria abona al vínculo ya señalado entre los barrios rurales y los antiguos hatos. Los hatos se censaban en el Siglo XVIII para fijar la obligación a la pesa o abasto forzoso —un tributo principalmente en reses, proporcional a su extensión y riqueza— para sostener y alimentar a la tropa.<sup>42</sup>

Las funciones precisas de los alcaldes o comisarios<sup>43</sup> de barrio son explícitas en 1824, en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Gobernador Miguel de la Torre, y en 1849, en la Real Orden para el Régimen de Jornaleros de Puerto Rico y en su nueva versión del Bando de Policía y Buen Gobierno adjunto.<sup>44</sup> Todas estas normas y reglamentos nos proveen una visión de la jurisdicción del alcalde de barrio y sus funciones desde la perspectiva del poder central.

El Bando de 1824 consta de sesenta y seis artículos, que cubren una extensa gama de actividades, normas y reglamentos, consistentes con el ánimo del Gobernador Miguel de la Torre de impedir a toda costa la pérdida de la Isla a manos de insurrectos.<sup>45</sup> Las

---

<sup>41</sup> *Ibíd.* págs. 55-56.

<sup>42</sup> Caro Costas, *Legislación Municipal Puertorriqueña del Siglo XVIII op. cit.* págs. 48-50; Inigo Abbad y La Sierra, *op. cit.* págs. 109, 119, 121 y 198 y Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico* (Siglo XIX) (Río Piedras: 1977), Tomo I, págs. 13-14, Aida y 48.

<sup>43</sup> El término se usa indistintamente, y a veces se confunde con el de Teniente de Alcalde. Para 1845 el comisario era “el funcionario municipal que graciosamente, sin devengar emolumento pecuniario alguno, ejercía ciertas funciones de alcaldazgo en el barrio o territorio de su domicilio bajo su jurisdicción.” Generoso E. Morales Muñoz, *Fundación del Pueblo de Cataño*, (San Juan: 1946), pág. 68.

<sup>44</sup> Bando de Policía y Buen Gobierno de 1824, en Cayetano Coll y Toste, *Boletín Histórico de Puerto Rico, op. cit.* Tomo II, págs. 32-44; Real Orden del 27 de Septiembre de 1849 aprobando las instrucciones del Capitán General para el régimen de los jornaleros. El Bando de 1824 estuvo en vigor hasta ser revocado por el Bando de 1849, que a su vez se sostuvo hasta 1869. Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.*, Tomo I, págs. 395-420; Lidio Cruz Monclova, *op. cit.*, Tomo I, pág. 291.

<sup>45</sup> Bando de Policía y Buen Gobierno (1824), *Ibíd.*, págs. 32-44.

órdenes del Bando son expresas, y suponen supervisión y acatamiento compartido. Sólo en algunos casos definen de forma específica los funcionarios que serán responsables de su cumplimiento, que pueden ser el alcalde, los jueces, el ayuntamiento, el regidor, el alcalde de barrio y el maestro de primeras letras, entre otros.

Podemos inferir que el alcalde de barrio, como subordinado del alcalde de pueblo, villa o partido, asumiría responsabilidades delegadas asignadas a los alcaldes en el Bando de Policía y Buen Gobierno. Aún así, el Bando especifica algunas funciones compartidas entre el alcalde de barrio y otros oficiales, tales como la prohibición de prostíbulos y la organización de rondas nocturnas.<sup>46</sup> También define tareas específicas y de preciso cumplimiento por el alcalde de barrio. Entre éstas: supervisar el alquiler de casas y de la admisión de huéspedes; mantener un libro de novedades diarias que incluya el movimiento de personas dentro y fuera del barrio; y mantener una relación de vecinos por casa.<sup>47</sup> Del Bando inferimos la potestad del alcalde de barrio de multar, pero subordinado a la autoridad del alcalde de partido.<sup>48</sup>

Un cuarto de siglo más tarde, el régimen de los jornaleros de 1849 estableció amplias responsabilidades a las autoridades o justicias locales para el cumplimiento de los requerimientos del registro de jornaleros y del manejo de sus libretas correspondientes, aunque no asignaba funciones específicas a los alcaldes de barrio.<sup>49</sup> Sin embargo, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Gobernador Juan de la Pezuela, adjunto al reglamento de jornaleros, si contenía responsabilidades para los alcaldes de barrio. Como resultado, al proclamarse concurrentemente con el régimen de la libreta, el Bando definía tanto la jurisdicción como las funciones de los alcaldes

---

<sup>46</sup> Artículos 7 y 57. *Ibid.* págs. 33 y 41-42.

<sup>47</sup> Artículos 34, 36 y 55. *Ibid.* págs. 37, 38 y 41.

<sup>48</sup> Artículos 34, 36 y 55. Véase por ejemplo, el papel del alcalde del barrio de Jobos (Guayama)—Don Manuel Sánchez de Ortiz— en la captura del pirata Roberto Cofresí. *Ibid.* págs. 37, 38 y 41; Adolfo Porrata Doria, *Guayama: sus hombres, sus instituciones* (Barcelona: sin fecha), págs. 51-54.

<sup>49</sup> Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.*, págs. 395-399.

de barrio para el cumplimiento de las normas del régimen de la libreta.<sup>50</sup>

El Bando de Policía y Buen Gobierno de 1849 contenía trece capítulos, cada uno cubriendo un tema o asunto particular.<sup>51</sup> El Bando establece normas, reglas y preceptos que van de lo general a lo específico. Además, es mucho más firme que el de 1824 en lo que respecta a la presunción de cumplimiento y que tal cumplimiento sería supervisado por otros funcionarios del gobierno. A consecuencia, establece que “los Alcaldes y Tenientes a Guerra, auxiliares por los individuos de los ayuntamientos, y las Juntas de Visita, los comisarios de barrio y los demás agentes de policía subalternos, quedan encargados de guardar y hacer *cuanto* dispone este Bando...” (subrayado nuestro) con autorización para hacerlo cumplir y ejecutar “sin el menor disimulo y sin excepción (sic.) de persona alguna, dentro del término de su jurisdicción”.<sup>52</sup> Al así hacerlo, la delegación de autoridad era mucho más firme que en el Bando de 1824, y por tanto, el alcalde de barrio podía ejercer por delegación automática muchas de las funciones del alcalde de pueblo o partido dentro de los predios de su jurisdicción.

El Bando de 1849 también instruye directamente a alcaldes o comisarios de barrio en asuntos específicos relacionados al Orden Público, la Seguridad Pública y las Obras Públicas. Por ejemplo, en el área de orden público, el Bando de 1849 —al igual que el de 1824— requería que el alcalde de barrio formara y actualizara el padrón

---

<sup>50</sup> Además, el Bando derogó específicamente todo bando, reglamento o disposición previa parcial relativa a policía urbana y rural de Puerto Rico. Es posible que de esta manera derogara el reglamento de alcaldes ordinarios y alcaldes de barrio, ya mencionado, que invocó Miguel de la Torre en 1824. *Ibid.* pág. 418; Pedro Tomás de Córdova, *op. cit.*, Tomo IV, pág. 153-157.

<sup>51</sup> Los temas eran, en ese orden, Religión; Moral; Orden Público, Seguridad Pública, Salud Pública, Obras Públicas, Ornato Público, Mercados y Abastos Públicos; Diversiones y Espectáculos Públicos; Policía Rural; Jornaleros y Esclavos; Bagajes; y Disposiciones Generales. Emitido el 15 de diciembre de 1847, Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.*, Tomo III, págs. 398-420.

<sup>52</sup> *Ibid.* pág. 418.

general de habitantes, con un detalle de los habitantes por barrios, calles y casas, incluyendo en registro aparte a los extranjeros y a los esclavos en un tercer registro.<sup>53</sup> Los comisarios de barrio tendrían un padrón exacto de los habitantes “de sus distritos, en que anotarán todas las altas y bajas que haya tenido el vecindario”, dando parte semanal al juez local que le corresponda.<sup>54</sup> En contraste con el Bando de 1824, los comisarios de barrios adquirieron en 1849 funciones vitales en el cumplimiento del requisito de pasaporte para transitar por los pueblos de la Isla y el “pase” para hacerlo más allá de ocho leguas de su domicilio. Por tanto, ahora los alcaldes de barrio adquirirían el poder de requerir a todo transeúnte una “certificación de identidad” expedida por el comisario de su barrio de origen, siguiendo el formato de datos del padrón de habitantes.<sup>55</sup> Por último, el nuevo Bando establecía que cada persona que retuviera en su poder por más de 24 horas una bestia (caballos, ganado vacuno o mular) sin notificar a su comisario de barrio estaba expuesto a una multa de cuatro pesos, o a detención si la bestia era robada.<sup>56</sup> Aunque este asunto se cubría en el Bando de 1824, no se asignaban autoridades explícitas al alcalde de barrio para su cumplimiento.

En el área de seguridad pública, tanto en 1824 como en 1849 se instruía específicamente a los jueces locales y a los comisarios de barrio a organizar rondas de vigilancia nocturna para sus pueblos y distritos con la participación de los vecinos. Estas eran rondas alternadas de carácter obligatorio y compulsorio para los vecinos, en las que podían portar armas blancas.<sup>57</sup> El nuevo Bando instruía a designar un paraje en cada barrio para el desecho de basuras de “rastros” de cerdos, ganado y casas particulares, para ser posteriormente destruidas por medio de fuego, so pena de multa para aquel que utilizara otro sitio no autorizado.<sup>58</sup> Este tema no se aborda en 1824.

---

<sup>53</sup> *Ibid.* pág. 401.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.* pág. 404.

<sup>56</sup> *Ibid.* pág. 408.

<sup>57</sup> *Ibid.* págs. 411-412.

<sup>58</sup> *Ibid.* pág. 415.

En cuanto a la transportación, el Bando de 1849 establece nuevas responsabilidades vecinales sobre la conservación y mantenimiento de caminos, reparaciones, prevención y remedio de obstrucciones y ocupaciones de caminos. También prescribe normas para evitar el arrastre de maderas u otros materiales que los deterioren y para proponer variaciones en la dirección para lograr mayor comodidad y ahorro.<sup>59</sup> Estas funciones de caminos y carreteras —ausente en 1824— constan en el Bando de 1849 y fueron ampliadas en 1861.<sup>60</sup>

Para entonces coexistían dos tipos de vías o carreteras, unas de servicio público y otras de servicio particular. Las primeras eran las carreteras principales, de norte a sur, este y oeste, y de circunvalación por la costa, y las “líneas y ramales” que conectaban pueblos con carreteras de primera clase o con las cabeceras de departamento, cuyo desarrollo, reparación y mantenimiento correspondía al Gobierno Central.<sup>61</sup> Las segundas incluían dos tipos: los caminos de los barrios que conectaban a éstos con el pueblo o cabecera municipal o con las carreteras de servicio público que cruzaban por la localidad; y los caminos privados, útiles para “minas, canteras y montes...” establecimientos industriales, edificios de haciendas o propiedades, que eran de competencia municipal, con su vigilancia y policía a cargo de la autoridad local respectiva.<sup>62</sup> Los alcaldes de barrio eran esenciales para asegurar que estos caminos se mantuvieran abiertos y transitables, y para esto debían procurar el apoyo de los vecinos.<sup>63</sup>

En Cuba se articuló un reglamento detallado sobre las responsabilidades de los comisarios de barrios con un inventario de barrios

---

<sup>59</sup> *Ibid.* pág. 417.

<sup>60</sup> Reglamentación del 12 de enero de 1861. Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.* Tomo IV, págs. 426-429.

<sup>61</sup> *Ibid.* pág. 426-428.

<sup>62</sup> *Ibid.* pág. 428-429.

<sup>63</sup> La descripción topográfica de Naguabo de 1847 menciona que entre 16 á 20 vecinos se encargaban de la reparación anual de un camino, bajo el liderato del alcalde comisario de barrio. Sin firma, “Descripción Topográfica de Naguabo”, Departamento de Obras Públicas, *Descripciones Topográficas de los Pueblos de Puerto Rico* (San Juan: 1922), pág. 204.

adjunto. No hemos hallado una normativa equivalente para Puerto Rico. Las “Instrucciones a Pedáneos” para los capitanes de partido o comisarios de Cuba de 1842 es un extenso documento que establece funciones muy precisas para los alcaldes de barrio en Cuba.<sup>64</sup> Estas funciones son similares a las del Bando de 1824 de Puerto Rico, pero en Cuba se asignaron directamente a los alcaldes de barrio. Además, las funciones de las instrucciones cubanas son muy parecidas y hasta a veces prácticamente idénticas a varias disposiciones del Bando de 1849 de Puerto Rico. Por estas y otras razones, suponemos que las funciones de los alcaldes de barrio de Puerto Rico fueron muy similares a las de las instrucciones articuladas en Cuba. Por tanto, al analizar las instrucciones cubanas, establecemos paralelos con lo que debió ser la situación en Puerto Rico.

El reglamento cubano ensalza la función del alcalde de barrio y define que su objeto es “proteger la seguridad individual y las propiedades de los vecinos”.<sup>65</sup> En resumen, sus funciones esenciales eran:

- asegurar entero y puntual cumplimiento de las órdenes;
- velar la conducta de sus vecinos;
- procurar la vida en paz y subordinación y en espíritu de ayuda mutua en sus necesidades;
- evitar disputas; y
- hacer “cuanto toca a un buen padre de familia con sus hijos”.<sup>66</sup>

En Cuba, los alcaldes de barrio tenían que residir en el barrio, abstenerse de negociar artículos —excepto los frutos de sus fincas o haciendas— y tener familiaridad con los residentes del barrio bajo su tutela.<sup>67</sup> Debían proporcionar datos exactos sobre la topografía

---

<sup>64</sup> 14 de noviembre de 1842. Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.* Tomo I, págs. 314-332.

<sup>65</sup> “...es honrado y noble... sus personas y providencias deben ser respetadas y obedecidas, y para que todos los conozcan y no pueda alegarse ignorancia, usarán siempre en cualquier punto en que se hallen, casaca azul con vuelta, collarín y chupa encarnadas, botón dorado y bastón con puño de plata.” *Ibid.* págs. 314-315.

<sup>66</sup> *Ibid.* pág. 315.

<sup>67</sup> *Ibid.* págs. 315-316.

de su jurisdicción, mediante inspección y conocimiento de la población, modo de vivir y circunstancias de los vecinos, fincas y propiedades, esclavos, caminos públicos y la demarcación o límites precisos de su barrio, formando con estos datos un padrón general anual con detalles precisos y particulares.<sup>68</sup> Este requisito es consistente con los bandos de Puerto Rico.

Sus responsabilidades incluían capturar y referir a la autoridad los desertores y esclavos fugados y cimarrones; evitar vagos, “picapleitos” y personas escandalosas; detener limosneros sin licencia, pordioseros, dementes, curanderos y profesores sin título; detener extranjeros ilegales y vigilar a los legales; evitar reuniones sin su consentimiento previo, peleas de gallo fuera de los días convenidos, juegos prohibidos y rifas no autorizadas; regular bailes; dar parte de malhechores arribados a su jurisdicción y de novedades relativas a robos, inseguridad de caminos, reos prófugos y levantamientos de negros; perseguir el contrabando de productos y negros; e inventariar y notificar a la autoridad sobre instituciones educativas privadas establecidas en su barrio, entre muchas otras funciones.<sup>69</sup>

En cuanto a la administración de la justicia, los alcaldes de barrio cubanos eran responsables de denunciar delitos a las autoridades, sumariar a los sospechosos, examinar testigos, recibir declaraciones y embargar los bienes del procesado, ratificar testigos, reconocer la condición de cadáveres y heridas, recoger armas, notificar a familiares de occisos (en su jurisdicción), hasta definir síntomas de enajenación mental en caso de suicidios, y realizar otras funciones relacionadas.<sup>70</sup> Otras responsabilidades adicionales los vinculaban al establecimiento de nuevas industrias y comercios, incluyendo supervisar la demolición de haciendas, la introducción de bestias y reses, denunciar daños causados por bestias a propiedades ajenas; regular el uso de caminos y la circulación de tran-

---

<sup>68</sup> Entre los datos a proveerse se incluyen fincas fundadas y demolidas, número de carros, caballos, mulas y bueyes, ramos nuevos de cultivo, productos, cosechas (actuales y proyecciones) y lluvias, entre otros. *Ibid.* págs. 316-317.

<sup>69</sup> *Ibid.* págs. 317-324.

<sup>70</sup> *Ibid.* págs. 320-322.

seúntes no autorizados, y a mediar en testamentos. En el ramo del comercio debían evitar ventas sin licencia, vendedores ambulantes no autorizados y artículos insalubres o perjudiciales a la salud.

En cuanto al servicio público tenían que asegurar disponibilidad de caballos para el correo, aguas puras para la población, providencias contra incendios y recursos para el auxilio a naufragios, entre otros.<sup>71</sup> En general, estos servicios públicos no provenían de recursos del Gobierno Central, sino que dependían de la capacidad del alcalde de barrio de asegurar el acatamiento de las normas y de su diligencia en la convocatoria de vecinos a trabajar de forma compulsoria pero voluntaria en tareas para el beneficio colectivo, como por ejemplo, en las obras de mantenimiento de caminos mencionadas anteriormente. Estas funciones de servicio público se ampliaban considerablemente en tiempos de guerra.<sup>72</sup>

Algunas de sus responsabilidades más singulares era la de evitar matrimonios que “repudia[ba] la opinión pública, y que a poco tiempo de celebrados son un manantial perenne de discordia y escándalo” y procurar la reconciliación de matrimonios separados.<sup>73</sup> Este tipo de función paternalista subraya la visión del alcalde de barrio como “buen padre de familia”, cuyos hijos son los residentes a su cargo.<sup>74</sup> Considerando la amplitud y la complejidad de estas funciones, no es de extrañar que en 1856 los alcaldes de barrio de Cuba fueran autorizados a recibir sueldo fijo.<sup>75</sup>

El establecimiento de una guardia rural en Puerto Rico en 1861 mediante disposición del Gobierno Central alivió a los alcaldes de barrio de algunas de sus funciones, puso de manifiesto la amplitud de sus responsabilidades y hasta cierto punto sugiere el precario

---

<sup>71</sup> *Ibid.* págs. 324-330.

<sup>72</sup> *Ibid.* págs. 330-331.

<sup>73</sup> *Ibid.* págs. 326.

<sup>74</sup> Una crónica de barrio establece que tocaba “al comisario o algún otro vecino acomodado” prestarle al jíbaro la levita que utilizaría en su casamiento. Ana Margarita Silva, *La Cultura del Campesino Puertorriqueño*, en Eugenio Fernández Méndez, *Antología del Pensamiento Puertorriqueño 1900-1970* (San Juan: 1975), Tomo 1, págs. 702-703.

<sup>75</sup> Real Orden del 8 de septiembre de 1856. *Ibid.* pág. 333.

cumplimiento de las amplias responsabilidades que le fueron asignadas.<sup>76</sup> Los nuevos funcionarios habrían de atender prioritariamente el cumplimiento del régimen de la libreta, el Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación sobre el número de cuerdas que cada propietario debía mantener en cultivo,<sup>77</sup> atendiendo como su jurisdicción particular los predios de uno o más barrios, según el número de guardias disponibles y la cantidad de barrios a ser atendidos.<sup>78</sup>

La similitud entre las responsabilidades de los alcaldes de barrio de Cuba, según el reglamento ya descrito, y los de Puerto Rico se hace evidente en la salvedad que hace el Gobierno Central con respecto a las funciones de la nueva guardia rural y su relación con los alcaldes de barrio: “dicha guardia no exime a los Comisarios de Barrio de ninguno de los cargos que le son anejos, antes de lo contrario, han de redoblar su celo...”.<sup>79</sup> Más adelante reitera este precepto al instruir a la nueva guardia a “respetar a los comisarios como representantes de la autoridad en sus barrios respectivos, y auxiliar en el cumplimiento de sus funciones siempre que por ellos fuese requerido”<sup>80</sup> En términos jerárquicos es notable que se otorgue a

---

<sup>76</sup> La guardia rural se instituía para los pueblos de Naguabo, Humacao, Fajardo, Luquillo, Las Piedras, Ceiba, Yabucoa, Patillas, Maunabo, Guayanilla, Caguas, Mayagüez, Aguadilla, Aguada, Salinas y Loíza. Circular del Superior Gobierno, Capitanía General de la Isla de Puerto Rico del 15 de julio de 1861. *Ibid.* págs. 342-343.

<sup>77</sup> Decreto del Gobernador Juan de la Pezuela de 1850 imponiendo a los arrendatarios de fincas la obligación de mantener por lo menos cuatro cuerdas sembradas de frutos menores, como fomento a estos cultivos y para fomentar una reserva alimenticia en caso de emergencia. Lidio Cruz Monclova, *op. cit.* Tomo I, pág. 293.

<sup>78</sup> Otras responsabilidades incluían hacer y referir a la autoridad una relación de los jornaleros no empleados en cada barrio para referirlos a donde fueran necesarios; ayudar en la conservación de caminos; regular transeúntes y detener a los no autorizados; prevenir el arrastre de maderas u otros materiales que perjudiquen los caminos; disponer de reos y personas aprehendidas; supervisar la tenencia de licencias entre aquellos que intenten establecer negocios; perseguir los juegos ilícitos; y otras tareas muy parecidas a las del reglamento cubano. Joaquín Rodríguez San Pedro, *op. cit.* Tomo I, págs. 343-345.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.* pág. 343.

los alcaldes de barrio la discreción de requerir el auxilio de la guardia rural, y no lo contrario. Esta nueva normativa define una triple jurisdicción de alcaldes, alcaldes de barrio y guardias rurales sobre una vasta esfera de funciones locales, muy posiblemente mejor resumidas en la reglamentación de Cuba a que hemos hecho referencia.

En 1878, Manuel Ubeda y Delgado, en su libro *Isla de Puerto Rico* nos ofrece una relación de la situación de los municipios para el tercer cuarto del Siglo XIX.<sup>81</sup> Aparte de documentar el número, el nombre, la población y las estructuras de cada uno de los barrios de los poblados existentes, Ubeda hace una relación de las leyes vigentes en Puerto Rico.<sup>82</sup>

Ubeda transcribe los artículos de la Ley Municipal relacionados con los alcaldes de barrio. Estos artículos constituyen una actualización de las normas y reglamentos anteriormente descritos, ya derogados para 1878.<sup>83</sup> Disponían que en cada barrio habría un alcalde (de barrio), nombrado por el alcalde (del pueblo) entre los electores con residencia fija “en la demarcación”.<sup>84</sup> El poder y la autoridad real del alcalde de barrio estaban claramente subordinado al del alcalde del poblado, que “podrá separar libremente a los alcaldes de barrio”,<sup>85</sup> estableciéndose además que los alcaldes de barrios ejercerían las “funciones de gobierno político con arreglo a las leyes que le delegasen los Alcaldes o los Tenientes de Alcaldes, conformándose en todo caso con las disposiciones de los primeros y del Gobernador General”.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Manuel Ubeda y Delgado, *Isla de Puerto Rico, Estudio Histórico, Geográfico y Estadístico de la Misma*, (San Juan: 1878).

<sup>82</sup> Nótese que desde 1869 ya no estaba vigente el Bando de Policía y Buen Gobierno del Gobernador de la Pezuela. Lidio Cruz Monclova, *op. cit.* Tomo I, pág. 291.

<sup>83</sup> Según ya establecido, el Bando de Policía y Buen Gobierno había sido derogado en 1869. Ya para 1854, tanto los requisitos de cultivo mínimo obligatorio de frutos menores como el régimen de la Libreta habían sido modificados sustancialmente. Lidio Cruz Monclova, *op. cit.* Tomo I, pág. 303.

<sup>84</sup> Manuel Ubeda y Delgado, *op. cit.* pág. 54.

<sup>85</sup> Artículo 36. *Ibid.* pág. 55

<sup>86</sup> Artículo 199. *Ibid.* pág. 65.

Bajo este contexto legal, la ley establece que la investidura de alcalde de barrio era “gratuita, obligatoria y honorífica”.<sup>87</sup> Suponemos un relajamiento relativo de las funciones del alcalde de barrio en comparación con las descritas bajo el Bando de Policía y Buen Gobierno, ante las cambiantes circunstancias de la Isla, el fortalecimiento de la función de alcalde de pueblo o partido y el vertiginoso aumento poblacional experimentado. Por tanto, para 1878, tenemos un alcalde de barrio claramente subordinado a los alcaldes de pueblo o partido, con sus tareas y funciones determinadas por la delegación expresa de éste último.

Dos décadas más tarde y ya en el umbral del Siglo XX, Cayetano Coll y Toste nos ofrece una relación de los municipios y sus barrios para el momento del cambio de soberanía.<sup>88</sup> Coll y Toste no menciona a los alcaldes de barrio, y en su descripción no se adentra en explicaciones relativas a la administración pública a nivel de municipio y ayuntamiento. Su reseña es escueta y primordialmente estadística, muy funcional para exponer al nuevo gobierno militar estadounidense la condición y configuración del territorio recién adquirido. Sin embargo, el artículo 49 de la Ley Municipal vigente para 1897 establecía la obligación del ayuntamiento de nombrar dos comisarios por cada barrio que tuviere la jurisdicción. Esta disposición reafirma la ampliación del número de comisarios según el aumento poblacional y la imposibilidad de seguir creando barrios para ajustarse al alcance del funcionario a cargo.<sup>89</sup> Un año más tarde advino el Gabinete Autonomico. Investigaciones previas del autor sobre la planilla de empleados del Gobierno Autonomico de 1898 no arrojan ninguna información sobre la inclusión de alcaldes o comisarios de barrio en la nómina municipal ni de la Secretaría de Gracia, Justicia y Gobernación, con jurisdicción sobre los términos municipales.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Artículo 60. *Ibid.* pág. 57.

<sup>88</sup> Cayetano Coll y Toste, *Reseña op. cit.*

<sup>89</sup> Héctor E. Colón Ramírez, *op. cit.* págs. 106-108.

<sup>90</sup> Plantilla del Gobierno Insular, Gaceta del 10 de febrero de 1898, Número 35, págs. 1 y 2; Rafael A. Torrech, “Gestión de Gobierno del Gabinete Autonomico de 1898”, investigación inédita.

Por tanto, es probable que los alcaldes de barrio, como institución de gobierno y administración, fueran cediendo impulso e importancia según se acercaba el Siglo XX y en proporción al aumento en importancia del alcalde municipal. Ante el desarrollo de partidos y movimientos político-partidistas en la Isla, es posible que su importancia política persistiera más en función de lealtad a una colectividad política o partido, que como delegación o subordinación del alcalde en una jerarquía de administración pública.

### Alcaldes y caciques de barrio

Una importante tarea de investigación prospectiva es recopilar las ejecutorias de los alcaldes de barrio para precisar correspondencia entre sus atribuciones y ejecutorias. La pregunta latente es sí estas atribuciones eran letra muerta, y sí en realidad el ámbito de poder e influencia del alcalde de barrio era tan amplio. En ausencia de tal investigación, debemos reconocer el arquetipo del todopoderoso alcalde, comisario o cacique de barrio que persiste en nuestro folclor rural y en la tipología clásica del jíbaro campesino puertorriqueño: “otra cualidad de nuestro jíbaro es la de ser material propio para un cacique... el caciquismo en nuestros campos es planta perenne.”<sup>91</sup>

Este arquetipo tuvo su epítome en Don Pablo Ubarri Capetillo, Presidente del Partido Conservador, dueño del periódico conservador *El Boletín Mercantil*, terrateniente de Cangrejos, desarrollador del tranvía de San Juan a Río Piedras, Jefe del Batallón de Voluntarios y Conde de San José de Santurce.<sup>92</sup> En 1862, el antiguo pero

---

<sup>91</sup> José C. Rosario, “*Nuestra Herencia Social y el Jíbaro de Puerto Rico*”, en Eugenio Fernández Méndez, *op. cit.* Tomo 1, págs. 667, 675-675.

<sup>92</sup> Cruz Monclova, *op. cit.* II, primera parte, páginas 147 y 217, segunda parte, páginas 487, 563 y 886. En 1892, Muñoz Rivera contrastaba esta dualidad de la siguiente manera: “...pongámonos de pie y saludemos al Ubarri productor, al Ubarri empresario, al Ubarri hombre de acción y de progreso, al Ubarri enemigo de las tarifas; para luego volver a la carga y reanudar el fuego contra el Ubarri incondicional, cacique, soberbio, dictador, intransigente, autócrata y despiadado.” *Ibid.* Tomo III, segunda parte, págs. 52-53.

precario poblado de San Mateo de Cangrejos pasó a ser barrio de San Juan. Pronto Ubarri aparece como su alcalde de barrio.<sup>93</sup> Tal era la influencia de Ubarri que en 1880, año de la inauguración del tranvía y de su investidura nobiliaria como Conde de San José de Santurce, los vecinos de Cangrejos solicitaron cambiar el nombre del barrio a Santurce, en honor al “Gran Cacique”.<sup>94</sup> Si los alcaldes de barrio eran en realidad caciques comarcales, tenían el beneficio de contar en Abarrí con un modelo de poder e influencia a imitar.

Sobre este y otros caciques escribe en 1886 el editor del periódico *El Tiempo* –según recogido por *El Buscapié*– que “entre todos los caciques rurales y municipales sostiene un cacique máximo en el centro donde radican todos los Poderes Públicos... de esa manera logran apoderarse de todos los resortes de la dominación, de explotación, de impunidad... que la propiedad de sus desafectos se castigue, se maltrate, se mutile y se destruya por lo oneroso de los impuestos, la violencia del cobro, el rigor de los apremios... que las multas municipales recaigan siempre sobre los que resisten de algún modo la voluntad del cacique, que la justicia se aplique en provecho suyo....”<sup>95</sup> Por tanto, no es de extrañar que el gobernador Dabán declare en 1885 que “...la pasión política, introduciéndose en los Ayuntamientos, apaga toda la energía, todo el vigor de los hombres públicos... el palanque agitado donde la política arrastra consigo todos las ambiciones, los odios, los exclusivismos que asfixian y ahogan a los Ayuntamientos, únicos y verdaderos órganos de la vida local.”<sup>96</sup>

La sorpresa de Dabán, aunque meritoria, niega una realidad histórica: que en la España de la Restauración el caciquismo era

---

<sup>93</sup> Gilberto Aponte Torres, *San Mateo de Cangrejos: Comunidad Cimarroña en Puerto Rico* (San Juan: 1985), pág. 35; Aníbal Sepúlveda y Jorge Carbonell, *Cangrejos-Santurce: Historia Ilustrada de su Desarrollo Urbano (1519-1950)*. (San Juan: 1988) pág. 16.

<sup>94</sup> Cruz Monclova, *op. cit.* II, segunda parte, página 563, II, primera parte, pág. 217 y III, primera parte, página 283; Aníbal Sepúlveda y Jorge Carbonell, *op. cit.* págs. 17-18.

<sup>95</sup> *Ibid.* Tomo II, Segunda parte, página 802-803

<sup>96</sup> *Ibid.* página 803.

predominante<sup>97</sup>. El caciquismo se caracterizaba por (1) su arraigo en un medio geográfico, (2) su predominio personal, y (3) su función intermediaria.<sup>98</sup> Algunos historiadores españoles contemporáneos han racionalizado y contextualizado el caciquismo como un fenómeno que nace del aislamiento y la incomunicación de pueblos y comarcas –como una “muchedumbre” de entidades locales herméticas con una natural resistencia a la integración al estado– que permitía la ascensión de caciques locales que asumían roles de la antigua señoría feudal, y que se constituían en una elite que conectaba el medio local con el Estado, acumulando influencias en el proceso.<sup>99</sup> Si aplicamos este razonamiento a los barrios puertorriqueños, debemos concluir que su aislamiento los hacía terreno muy fértil para el caciquismo.

En síntesis, desde la primera mitad del Siglo XIX, los barrios emergieron como una jurisdicción esencial para administrar la justicia, ejecutar leyes y reglamentos, recaudar tributos y procurar orden y seguridad pública, entre otros. Por tanto, los barrios ya constituían áreas discretas de servicio y seguridad –y mediante los alcaldes de barrio– se aseguraba la presencia omnipresente de los intereses del estado en la vida cotidiana de las comunidades rurales.<sup>100</sup> Según aumentó la población, es probable que su rol fuera cediendo a las prerrogativas de unos alcaldes municipales insertos en una infraestructura de administración pública más sofisticada.

---

<sup>97</sup> “Lo esencial en las elecciones españolas no eran las trampas violentas, lo más frecuente era la falta de lucha y el pacto entre caciques que la hacía posible” (pág. 419, supra.). Sobre el caciquismo en España durante la Restauración, consultar la obra José Varela Ortega, *Los Amigos Políticos* (Madrid: 1977). Agradecemos infinitamente a la Dra. Astrid Cubano Iguina la orientación y el acceso a las fuentes españolas sobre el tema.

<sup>98</sup> Juan Regla, José María Jover y Carlos Seco, *España Moderna y Contemporánea*, (Madrid: 1963), pág. 300.

<sup>99</sup> *Ibid.* páginas 299-301

<sup>100</sup> En casos como el de Camuy, por mucho tiempo la denominación intra-municipal dominante fue la de “cuartel” en vez de barrio, lo que fortalece la función de seguridad pública de los barrios rurales de la Isla. Mateo de La Torre, “Descripción Topográfica del Pueblo de Camuy”, 1846, Departamento de Obras Públicas, *op. cit.* págs. 72-80; Junta de Planificación, *Mapa de Municipios y Barrios*, *op. cit.* Núm. 17, págs. 7-8.

Hasta lograr un mayor cuerpo de conocimiento e investigación, es imposible establecer de manera absoluta la correspondencia correcta entre las tareas asignadas a los alcaldes de barrio y el rendimiento de su labor. Tampoco podemos definir el grado en que estos alcaldes o comisarios se aprovecharon de sus puestos y prerrogativas para lucro y privilegio personal y familiar, aunque el folclor así lo consigna de forma generalizada. Sin embargo, la persistencia de los términos “alcaldes de barrio” y “comisario de barrio” como sinónimo de líder político partidista local, y en su acepción más despectiva, como corredor o agente de influencias y favores políticos, nos sugiere que a través de los tiempos, esta función se prestó al abuso, el favoritismo, y el control político y económico, que a modo de agresión también debe haber generado una reacción, y más que nada, una resistencia.<sup>101</sup>

Múltiples señas nos revelan la persistencia del barrio y de sus líderes en nuestro escenario político. En la redistribución electoral recién anunciada, la unidad territorial electoral mínima utilizada para definir los distritos representativos fue el barrio y el sub-barrio, y la redistribución evita en lo posible su división entre más de dos distritos. Aunque el barrio es a menudo una unidad anacrónica poblacional, geográfica y socialmente, en las instrucciones a la Junta de Redistribución Electoral se establece el imperativo de evitar en lo posible la división de barrios en la confección de los distritos representativos y senatoriales.<sup>102</sup> La influencia política

---

<sup>101</sup> Para 1962-1963 la policía, el maestro, y el político constituían las tres instituciones externas de mayor influencia en un barrio rural aislado de Arecibo. Para un interesante análisis de la interacción conflictiva entre el municipio y el barrio rural, ver Carlos Buitrago Ortiz, *Esperanza: An Ethnographic Study of a Peasant Community in Puerto Rico* (Tucson: 1973), págs. 189-196.

<sup>102</sup> “De conformidad con los principios anteriores, los distritos serán creados manteniendo la integridad de las divisiones o subdivisiones políticas existentes, evitando, en la medida que sea posible, dividir municipios, barrios y sub-barrios...” “En aquellos casos que tal división sea inevitable por requerimientos constitucionales superiores, se dividirán primeros los municipios, evitando dividir barrios y sub-barrios, salvo en circunstancias extremas.” Como respuesta a esta directriz, la redistribución

del comisario de barrio está aún presente, y el barrio continúa siendo la unidad política básica y esencial en nuestro mapa político partidista.<sup>103</sup>

### Significación y proyección

En este trabajo hacemos una primera aproximación a una fascinante figura política y social que emerge como intermediario entre los residentes del barrio y la autoridad política central: el alcalde de barrio. Este análisis es preliminar y parcial. Basados en la documentación disponible, hemos enfocado lo que se supone que fuera el alcalde de barrio según el poder central y municipal, que por supuesto lo documentó desde su óptica particular. El alcalde de barrio atendía unas necesidades y representaciones fundamentales del Estado, y su figura fue irremediabilmente coloreada con los matices gloriosos de un gobierno perfecto, eficaz y eficiente. Hoy sabemos que este discurso es una ficción: la realidad fue más diluida y mucho menos perfecta

Develar la perspectiva oficial tiene valor propio, pero también constituye una plataforma para comenzar a escalar otras dimensiones aún más fascinantes. Una de ellas es la perspectiva de los residentes del barrio con relación a sus alcaldes, lo que requiere decodificar su *discurso oculto* —complicado de por sí— cuya dificultad se exagera por las limitaciones documentales de la histo-

---

del 2002 sólo dividió 31 barrios, o apenas 3.4 por ciento del total de barrios. Comisión Estatal de Elecciones, Junta Constitucional de Revisión de los Distritos Senatoriales y Representativos, "Aviso Informativo y de Vistas Públicas", *The San Juan Star*, viernes 3 de mayo, 2002 Págs. 15-17; y "Determinación Final de la Junta Constitucional de Revisión de Distritos Electorales Senatoriales y Representativos", *El Nuevo Día*, 3 de octubre de 2002, págs. SE 1-8.

<sup>103</sup> El barrio es aún el núcleo mínimo de la política partidista. A esos efectos, ver las funciones de los comités de barrio de los partidos políticos principales en Carmen Ramos de Santiago, *El Gobierno de Puerto Rico* (Río Piedras: 1986), págs. 362, 369, 374, 381 y 386.

ria rural.<sup>104</sup> No en pese a lo complicado de la investigación, los atisbos de este discurso oculto existen y a menudo emergen para señalar la imperfección del discurso oficial.

También quedan por documentar las atribuciones que —como es de suponer— se pueden haber tomado los propios intermediarios para provecho propio y para sostener su poder tanto de jure como de facto, inclinando la balanza de forma intermitente hacia el poder central/municipal o hacia las necesidades de los residentes. El rol del alcalde de barrio en este entreluzo local de poder y de intereses entre *dominantes* y *subalternos* y las posibles alianzas que fraguó de una parte y de otra, son un maravilloso reto de investigación para comprender las múltiples estrategias formales e informales de resistencia, compromiso y emancipación de nuestras comunidades rurales.

Comprender estas dinámicas no es un ejercicio confinado a la disciplina histórica. En el contexto de un gobierno que ha identificado cientos de “comunidades especiales” —muchas de las cuales son o tiene sus raíces en los antiguos barrios y cuyas prácticas y resistencias con respecto al poder y a la autoridad tienen sus raíces en la historia de los barrios— es preciso entender las estructuras informales y semi-ocultas que las comunidades han desarrollado a través de los siglos para lidiar con el Estado.<sup>105</sup> Obviar el imperativo de abordar una inserción comunitaria participativa y en los propios términos de las comunidades es condenarse a repetir los errores del pasado. Lo menos que necesita el Puerto Rico del Siglo XXI es un nuevo andamiaje de alcaldes de barrios como intermediarios oportunistas en un conflicto entre *dominantes* y *subalternos* en el escenario de nuestras comunidades especiales.

---

<sup>104</sup> Para más información sobre las dificultades inherentes al estudio de la historia rural, ver por favor Marc Bloch. *op. cit.* y Francisco Moscoso, *Agricultura y Sociedad en Puerto Rico, Siglos XVI al XVIII* (San Juan: 1999). Las referencias al “discurso oculto” y a la dinámica histórica de *dominantes* y *subalternos* tienen como referente el amplio trabajo de los “*subaltern studies*” hindúes y estadounidenses. A muestra citamos las obras: James C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance* (New Haven: 1990) y Ranajit Guha, *Dominance without Hegemony* (Cambridge: 1997)

<sup>105</sup> Ver al respecto el importante estudio de Buitrago sobre la comunidad rural de Esperanza, Carlos Buitrago Ortiz, *op. cit.*