

EL DESARROLLO ESTATAL DE HISPANOAMÉRICA: ENFOQUES METODOLÓGICOS *

State development of Latin-America: methodological approaches

HORST PIETSCHMANN **

Aceptado: 17-11-93.

BIBLID [0210-9611(1993-1994); 21; 469-492]

RESUMEN

Los estudios sobre la organización del estado en Hispanoamérica han experimentado durante las últimas décadas un importante giro. Se ofrece aquí una panorámica crítica de esas interpretaciones y se abordan desde un punto de vista metodológico las posibilidades de análisis que brinda este tema. El autor distingue entre una perspectiva metropolitana (transferencia a América de instituciones y contenidos político-mentales) y la hispanoamericana (creación de estructuras socioeconómicas e identidades regionales y locales), para concluir que la formación de los estados independientes y su estructura se remonta a la época colonial. Se hace hincapié en la diversidad regional y en la singularidad de cada proceso, así como en el papel jugado por las élites criollas.

Palabras clave: Estado. Hispanoamérica. Instituciones. Élite criollas.

ABSTRACT

An important shift has occurred in the study of the state organization during the last decades. We offer a critical view of those interpretations, analysing the subject with a concrete methodology. The author distinguishes between a metropolitan perspective (transfer of institutions to America and transfer of ideological-political contents) and a hispanoamerican one (creation of socioeconomical structures and regional-local identities) with the aim of concluding that the formation of independent states and their structures come from colonial times. The regional diversity, the singularity of each process and the role played by the criollo elite are emphasized.

Key words: State. Institutions. America. Criollo elite.

La historiografía sobre la organización estatal en Hispanoamérica colonial tiene una larga trayectoria ya desde que Enrique Ruiz Guíñazú, Lillian Estelle Fisher, Rafael Altamira, Silvio Zavala, José M. Ots Capdequí,

* Conferencia pronunciada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Granada el día 20-4-93, dentro del ciclo "Estado y Administración en la Monarquía Hispánica a comienzos de la Edad Moderna", organizado por el Departamento de Historia Moderna y de América.

** Departamento de Historia. Universidad de Hamburgo.

Alfonso García-Gallo, José Miranda, Ricardo Zorraquín Becú, Juan Manzano Manzano, Jorge Ignacio Rubio Mañé, Mario Góngora y Guillermo Lohmann Villena presentaron tantas obras fundamentales sobre el tema hasta fines de los años 50 de nuestro siglo, sin que se quiera aspirar a que esta enumeración sea completa¹. Conviene recordar estos clásicos del tema porque representan un enfoque importante al problema que aún en la actualidad tiene sus cultivadores, si bien esta línea de investigación ha sido sustituida en gran medida por otra que en la actualidad predomina. Aquellos clásicos, si bien trabajando sobre distintos niveles de la administración colonial, unía en cierta medida su perspectiva y su enfoque metodológico. La perspectiva era con mayor o menor claridad la del imperio colonial español, es decir que se observa desde la perspectiva metropolitana la articulación del imperio a los distintos niveles administrativos en América. El método empleado era en líneas generales el histórico-jurídico-institucional, es decir que se analizaba la amplia legislación, metropolitana y virreinal sobre todo, con la intención de reconstruir lo que se creía la realidad del imperio americano. Durante los años 60 surgieron después en base a esta bibliografía algunas obras generales que pretendían resumir la constitución interna del imperio desde una perspectiva histórica más amplia y empleando frecuentemente conceptos y aproximaciones de interpretación procedentes de las ciencias sociales². Paralelamente la “*École des Annales*” en Francia y la historiografía anglosajona empezaron a reorientar la investigación sobre la época colonial hispanoamericana hacia los problemas económico-sociales regionales con fuerte enfoque cuantitativo, pero manteniendo todavía mayoritariamente la perspectiva imperial, si

1. Para no abultar títulos y citas, además de obras generalmente conocidas, se remite a los trabajos que se refieren a la época colonial en el volumen VÁZQUEZ DE PRADA, V. y OLABARRI, Ignacio (eds.): *Balance de la historiografía sobre Iberoamérica. Actas de las IV Conversaciones Internacionales de Historia*, Centro de Investigaciones de Historia Moderna y Contemporánea. Universidad de Navarra, Pamplona, 10-12 de marzo de 1988. Pamplona, 1969. Cfr., también mi manual *Die staatliche Organisation des kolonialen Iberoamerika*. Stuttgart, 1980. En ambas obras se refieren los trabajos principales de los autores mencionados. Posteriormente se publicaron dos compilaciones importantes de la obra dispersa de Alfonso García Gallo y Ricardo Zorraquín Becú: GARCIA-GALLO, Alfonso: *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Madrid, 1987; ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo: *Estudios de Historia del Derecho*, 3 vols. Buenos Aires, 1988-1992.

2. MAGALI SARFATTI: *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*. Politics of Modernization Series, n.º 1. Institute of International Studies, University of California Berkeley, 1966; EISENSTADT, S. N.: *The Political Systems of Empires*. New York, 1963; PHELAN, J. L.: *The Kingdom of Quito in the Seventeenth Century, Bureaucratic Politics in the Spanish Empire*. Madison, 1967.

bien las fuentes utilizadas provenían ahora en gran parte también de archivos nacionales, regionales y locales de los distintos países latinoamericanos³. Al mismo tiempo historiadores más jóvenes, que en mayor o menor medida encadenaron con la tradición anterior, se lanzaron a estudiar los fenómenos de la venta o del beneficio de los cargos administrativos en América, con lo cual se empezó a conectar nuevamente el tema del estado con la sociedad y a principios de los años 80 el tema del estado se empezó a replantear de nuevo, aunque ahora centrado ya no tanto en lo institucional, sino más bien bajo la perspectiva del engranaje entre los fenómenos económico-sociales y los institucionales e insistiendo más en los aspectos políticos que de este engranaje resultaron⁴. Pero entretanto los estudios económico-sociales habían ido abandonando mayoritariamente la perspectiva imperial y después de que se habían detectado enormes variantes regionales en el desarrollo histórico del continente, se interesaban cada vez más en el significado político de estas variantes, interpretando estas variantes como expresiones de la debilidad creciente del imperio de unir las regiones y centrarlas en torno a la metrópoli, perspectiva desde la cual era casi necesario plantear la pregunta hasta dónde las articulaciones políticas eran una expresión de identidades históricas nuevas que prefiguraban en cierta medida el fraccionamiento político del imperio español en América en estados independientes en las guerras de emancipación e, incluso, hasta dónde el desarrollo de estas diferenciaciones regionales era parte de un proceso de formación estatal anterior a la constitución formal

3. Cfr. las obras clásicas de CHAUNU, P. et H.: *Séville et l'Atlantique, 1504-1650*, 8 vols, en 11 tomos. Paris, 1955-1958; CHEVALIER, François: *La formation des grands domaines au Mexique: terre et société aux XVI^e-XVII^e siècles*; para la historiografía anglosajona hay que remitir primero a las obras de Woodrow Borah, Sherburne F. Cook y Lesley B. Simpson sobre demografía histórica, comercio, etc., cfr., en especial BORAH, W.: *Early colonial trade and navigation between Mexico and Peru*. Berkeley, 1954; *ibidem: New Spain's century of depression*. Berkeley, 1951; *ibidem: Silk raising in colonial Mexico*. Berkeley, 1943; BORAH, W. y COOK, S. F.: *Price trends of some basic commodities in central Mexico, 1531-1570*. Berkeley, 1958, para mencionar sólo algunos títulos. A ellos se sumaron posteriormente autores como BRADING, D. A.: *Miners and Merchants in Bourbon Mexico 1763-1810*. Cambridge, 1971; BAKEWELL, P. J.: *Silver Mining and Society in Colonial Mexico, Zacatecas 1546-1700*. Cambridge, 1971; HAMNETT, Brian R.: *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*. Cambridge, 1971 y muchos otros más. Tanto con el enfoque francés como con la generación más joven anglosajona empezó a retroceder el interés en los aspectos político-institucionales.

4. Como ejemplo cfr. sólo los dos volúmenes de actas del Congreso de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA) 1985 en Florencia: ANNINO, A., CARMAGNANI, M. et al. (eds.): *America Latina: Dallo Stato Coloniale allo Stato Nazione, 1750-1940*. 2 vols. Milano, 1987.

de los estados independientes latinoamericanos. Esto es más o menos la situación actual del debate sobre esta cuestión, aunque en los años recientes empezó a surgir incluso nuevamente un interés en lo institucional al plantearse la perspectiva de que el montaje institucional imperial perduró más de lo que originariamente se pensaba el proceso de emancipación latinoamericana y continuó influyendo en los conflictos internos de los estados latinoamericanos del siglo XIX.

Este desarrollo de la investigación ha padecido en cierta medida de la falta de debates teóricos y de intentos grandes de generalización. Nosotros, aparte de una incursión en la realidad económica novohispana a nivel de los pueblos de indios, estudiando el sistema de los repartimientos comerciales que efectuaron los corregidores y alcaldes mayores, hemos meditado e investigado largos años sobre el problema del estado en Hispanoamérica colonial, manteniendo hasta cierto punto la aproximación institucional, pero siempre tratando de perseguir también el significado y el impacto político de ellas. Así en la tesis doctoral se intentó utilizar aproximaciones de las ciencias sociales al tema, recurriendo a Max Weber, estudiando posteriormente la realidad más baja de la administración real en América y el proceso del beneficio de empleos a nivel de los corregidores⁵. Más tarde se intentó delinear el proceso político de la creación de las estructuras estatales en el siglo XVI⁶, siempre atento al progreso de la investigación sobre economía y sociedad. A principios de los años 80 propusimos como lazo entre el desarrollo autónomo de las sociedades coloniales, cada vez más evidente, y la maquinaria gubernativa metropolitana y sus normas legales que traducen una política metropolitana inspirada en los modelos económicos y sociales europeos de cada época, el fenómeno de la corrupción que desde la formación de las sociedades coloniales en el primer tercio del siglo XVII se convierte en sistema, entendiéndolo como

5. Cfr. PIETSCHMANN, Horst: "Die Einführung des Intendantensystems in Neu-Spanien im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform der spanischen Monarchie im 18". *Jahrhundert*. Köln-Wien, 1972; "Alcaldes Mayores. Corregidores und Subdelegados. Zum Problem der Distriktsbeamtenschaft im Vizekönigreich Neuspanien", en: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas (Köln-Wien)*, vol.

9 (1972), pp. 173-270; "El comercio de repartimientos de los alcaldes mayores y corregidores en la región de Puebla-Tlaxcala en el siglo XVIII", en: *Simposio Hispanoamericano de Indigenismo Histórico. Terceras Jornadas Americanistas de la Universidad de Valladolid*. Valladolid, 1977, 7 pp. + tables (resumen de un estudio más extenso publicado en alemán en el vol. 10 (1973) del *Jahrbuch... Lateinamerikas*).

6. PIETSCHMANN, Horst: *Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas*. Münster, 1980; versión castellana, integrado además el artículo sobre "burocracia y corrupción" (cfr. nota 7). *El Estado y su evolución al principio de la colonización española en América*. México, 1989.

un mecanismo de negociaciones y arreglos entre Corona y las sociedades coloniales, efectuadas por una burocracia real, cada vez más autónoma, y sin tomar en cuenta la legislación existente que en muchos casos prohibió expresamente la forma de los arreglos que se hacían. Luego se introdujo, sin definición precisa, el concepto de “estado colonial” que en cierta forma parecía responder a las realidades detectadas conforme la investigación progresaba, concepto que se atacó después, sin que este ataque haya producido el debate teórico que la gran masa de conocimientos nuevos en el fondo exigía⁷.

Otros autores preferían frente a la dicotomía entre sociedad(es) colonial(es) y aparato burocrático imperial continuar utilizando el concepto de “pacto colonial”, que se iba redefiniendo conforme a las exigencias de cada época hasta que se rompió de forma definitiva en vísperas de las guerras de independencia por el reformismo borbónico⁸. Sin embargo, este concepto de “pacto colonial” queda igualmente vago como el de “estado colonial”, ya que sólo alude a él una parte de la sociedad conquistadora y, más tarde, criolla, mientras la corona no parece haberlo aceptado a no ser en los principios de la expansión española en América y, más tarde, si acaso, en términos de un lazo vasallático, cada vez más alejado del significado original y concreto que éste tuvo en la edad media, entre el rey y sus súbditos americanos. En todo caso, ambos conceptos, el de “estado colonial” y el de “pacto colonial” nunca han sido objeto de un estudio a fondo y basado en las realidades americanas de cada época. Además ambos conceptos parecen demasiado estáticos como para responder o poder adaptarse a las realidades en cambio permanente que se desarrollan tanto en América como en la Península durante los tres siglos de dominio

7. PIETSCHMANN, Horst: “Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa”, en: *Nova Americana*, 5 (Torino) (1982), pp. 11-37. Para el concepto de “estado colonial” *cfr.* la nota n.º 4. La crítica a este concepto la lanzó Carlos Malamud Rikles: “Acerca del concepto de ‘Estado colonial’ en la América hispana”, en: *Revista de Occidente*, 116, Madrid, enero de 1991, pp. 114-127. El problema de la corrupción además fue ampliamente tratado en distintos estudios publicado a lo largo de los años 80. De forma más sistemática lo abordó tal vez Eduardo Saguer en varios artículos, *cfr.* por ejemplo: “La corrupción administrativa como mecanismo de acumulación y engendrador de una burguesía nativa”, en: *Anuario de Estudios Americanos*, vol. XLVI, Sevilla, 1989, pp. 269-303.

8. *Cfr.*, por ejemplo MURO ROMERO, F.: “La reforma del pacto colonial en Indias. Notas sobre instituciones de gobierno y sociedad en el siglo XVII”, en: *Jahrbuch... Lateinamerikas* (cit. nota n.º 5) vol. 19 (1982), pp. 47-68. Es imposible referir aquí todos los autores que emplean el término “pacto colonial”, pero hasta dónde podemos alcanzar a ver parece que este concepto es en el fondo uno de tantos que se manejan con cierta frecuencia sin que hayan sido jamás claramente definidos.

de la corona de Castilla, más tarde de España, en América. Finalmente hay que constatar que tampoco el concepto de Imperio Español en América responde a las complejas realidades de los procesos históricos en ambos lados del Atlántico ya que en él predomina demasiado la perspectiva metropolitana de modo que a lo mucho se podrían caracterizar los procesos aludidos con calificadores como auge o debilitamiento hasta decadencia o similares, con lo cual se esconderían o se subvalorizarían los procesos de creación de nuevas entidades e identidades históricas en el suelo americano que cobran a lo largo de la época moderna tanta fuerza que logran primero un nivel considerable de autonomía y finalmente sobrepasan en importancia las fuerzas de la metrópoli y sus representantes en América al producirse la emancipación y constitución de estados independientes.

Ya no hay duda de que desde una perspectiva de historia de las estructuras hay que buscar los antecedentes de la independencia y de la constitución efectiva de los estados independientes latinoamericanos tarde o temprano en la época colonial. De modo que los viejos debates latinoamericanos sobre causas y antecedentes de la emancipación en la época colonial que ya desde los años 30 de nuestro siglo pretendían encontrar en cualquiera rebelión un antecedente de la emancipación y fueron en gran parte rechazados por la historiografía no-nacionalista cobran ahora nuevo sentido a la luz de las estructuras económico-sociales que se están perfilando cada vez con más precisión y cuyas transformaciones a lo largo de la época colonial ya se están dibujando de forma cada vez más precisa⁹. Finalmente la línea de investigación que se ha ido ocupando de analizar la conciencia criolla ha destacado de forma bastante clara el surgimiento de una identidad criolla que en algunos casos se identifica de forma más bien vaga como “americana” en general y en otros casos de forma concreta ya en las regiones en donde esta búsqueda de identidad podía recurrir de alguna manera al pasado de las grandes culturas indígenas prehispánicas, como en México y en el Perú. Y es más. Frente al antiguo concepto formalista de que criollo es un español nacido en América ya surgió una

9. Todavía la “Colección Documental del Bicentenario de la Revolución Emancipadora de Tupac Amaru, 5 vols. Lima 1980-1982” insiste en esta vieja tradición latinoamericana de referirse a rebeliones coloniales como antecedentes de la emancipación estatal. La bibliografía sobre las variantes estructurales dentro del imperio español en América es muy abundante. La perspectiva se refleja ya bastante bien en los volúmenes correspondientes de *Cambridge History of Latin America*, especialmente en el vol. 2, Cambridge, 1984, a pesar de su enfoque generalizador. De forma más sucinta resume este fenómeno Marcello Carmagnani en su aporte al vol. 1 del “Handbuch der Geschichte Lateinamerikas”. Stuttgart (en prensa, a publicarse en 1994).

definición que vincula lo criollo de forma más concreta con las estructuras económicas y sociales al caracterizar como criollo a las personas que tienen la base económico-social de su vida en una de las muchas regiones de América y pertenecen al mismo tiempo al grupo de los oligarcas de su ámbito regional¹⁰.

¿Qué significa todo esto para la historia del desarrollo estatal? A nuestro modo de ver ante todo hay que sacar una conclusión metodológica que se impone o ya se ha impuesto y es que el proceso histórico del estado en Hispanoamérica hay que enfocarlo desde una perspectiva doble: la metropolitana y la propiamente hispanoamericana. La perspectiva metropolitana se caracteriza por todo un conjunto de transferencias a América de instituciones y contenidos político-mentales que se arraigan en América, mientras la perspectiva hispanoamericana se caracteriza por un escaso grado de institucionalización al principio, y más bien por el aporte de la creación de estructuras socio-económicas e identidades e idiosincrasias americanas y regionales. Durante bastante tiempo ambas esferas coexisten con relativa separación o, quizás mejor, con una superposición de las estructuras imperiales sobre las americanas, regionales y locales, pero en

10. Cfr. SAINT-LU, A.: *Condition coloniale et conscience créole au Guatemala*. Paris, 1970, quien fue, en cierta forma, el pionero de los estudios sobre el criollismo, persiguiendo de forma sistemática el desarrollo de este fenómeno en una región. Después LAVALLÉ, B.: *Recherches sur l'apparition de la conscience créole dans la vice-royauté du Pérou: l'antagonisme hispano-créole dans les ordres religieux (XVI^e-XVII^e siècles)*, 2 vols., Lille, 1982; *ibidem*: *Las promesas ambiguas. Ensayos sobre el criollismo colonial en los Andes*. Lima, 1992. Muchos otros trabajos se dedicaron al fenómeno del criollismo. Una aproximación bastante amplia intentó hace pocos años BRADING, D. A.: *The First America. The Spanish Monarchy, Creole Patriots, and the Liberal State, 1492-1867*. Cambridge, 1991, después de haberse ocupado primero con las relaciones entre criollismo y nacionalismo en México, *cfr.*, *ibidem*: *The origins of Mexican Nationalism*. Cambridge, 1985. Para el caso de México es forzoso referirse a otro gran predecesor, *cfr.* LAFAYE, Jacques: *Quetzalcóatl et Guadalupe: La formation de la conscience nationale au Mexique, 1531-1813*. Paris, 1974. Desde la perspectiva de la historia del nacionalismo parece, sin embargo, bastante problemática esta fácil equiparación entre criollismo-conciencia nacional-nacionalismo que en estos estudios se encuentran a menudo, ya que a lo menos en el caso de los estudios correspondientes en Europa suele identificarse como portadora de este tipo de consciencias a la clase burguesa y en América, en cambio, sería bastante difícil de equiparar a los criollos con los burgueses europeos. Con respecto a los problemas conceptuales al respecto remitimos a una tesis doctoral de reciente publicación, que hemos dirigido, *cfr.*, MEIBNER, J.: *Eine Elite im Umbruch. Der Stadtrat von Mexiko zwischen kolonialer Ordnung und unabhängigem Staat*. Stuttgart, 1993, quien discute ampliamente el debate sobre "raza" y "clase" y estratificación social que precisamente con referencia al México colonial tardío se ha desarrollado desde fines de los años 70 y comparándola con los debates europeos, especialmente alemanes sobre el particular.

el siglo XVII se produce una compenetración de ambas esferas mediante la aproximación de la burocracia imperial a las realidades socio-económicas americanas y mediante la infiltración mayor de la sociedad criolla en las estructuras burocráticas imperiales y la gestión de los intereses propios a través de la misma burocracia imperial. Es a partir de entonces cuando se inicia un proceso que permite en medida creciente a la sociedad criolla servirse a lo menos de una parte de la estructura burocrática imperial para sus intereses propios. A más tardar a partir de entonces se podría afirmar que las sociedades coloniales logran un mayor acceso a las instituciones administrativas que detienen el monopolio de la transformación de intereses en política y en normas legales. Empieza, pues, una fase de relativa autonomía política para las sociedades criollas, una autonomía que funciona en gran parte a través de manejos que la legislación metropolitana prohíbe, como por ejemplo el beneficio de empleos, la interpretación amplia de la legislación metropolitana para adaptarla a situaciones e intereses locales o regionales, e incluso directamente el soborno y el cohecho de individuos o grupos de la burocracia imperial. Parece que es a partir de entonces cuando se puede hablar del comienzo de formación de un proceso que facilita a la población encuadrada en las estructuras socio-económicas regionales una articulación política más o menos colectiva que podría caracterizarse también como el comienzo de la formación de entidades protoestatales en Hispanoamérica por debajo de una estructura imperial que conforme avanza aquel proceso se va debilitando más y más.

Esta interpretación presenta, sin embargo, un grave obstáculo que consiste en la falta de homogeneidad de las sociedades criollas incluso a nivel regional. La historia social del último decenio, más o menos, hizo bien patente que estas sociedades criollas están en continua transformación a causa de elementos sociales nuevos que acceden a ella, mientras otros descenden económica y socialmente y, además de esto, estas sociedades están compuestas de múltiples grupos de poder, organizados vertical y horizontalmente a través de formas de clientelismo, parentesco y compadrazgo. Estos grupos rivalizan unos con otros, rompiendo así una supuesta solidaridad criolla en muchas ocasiones¹¹. Además hay indicios

11. Sobre los grupos de poder ya existe una amplia bibliografía, *cfr.*, por ejemplo CALVO, Thomas: "Círculos de poder en la Guadalajara del siglo XVII", *La Nueva Galicia en los siglos XVI y XVII*. México, 1989; RAMÍREZ, Susan E.: *Land Tenure and the Economics of Power in Colonial Peru*. Albuquerque, New México, 1966; LA VALLÉ, Bernard: *Le Marquis et le Marchand. Les luttes de pouvoir au Cuzco (1700-1730)*. Paris, 1987, quien, por cierto, tiene la tendencia de enmarcar su caso en el antagonismo criollo-*Chronica Nova*, 21, 1993-1994, 469-492

de que también entre mestizos y castas y entre los indios se producen procesos de conscientización y de solidarización que hacen aparecer todavía más fraccionadas estas sociedades criollas¹². Estos resultados de la historia social reciente complican bastante el panorama, ya que así quedan como contrapartida de las estructuras burocráticas imperiales sólo las estructuras sociales y económicas definidas en base a generalizaciones de mediano alcance. Habría que definir primero hasta dónde más allá de las facciones, partidos y grupos de parentesco y de clientela, que compitieron entre sí, existió realmente una especie de solidaridad por encima de los intereses de grupo que llegó a ser, y si acaso, desde cuándo, efectiva a nivel político frente a las estructuras imperiales, como sugieren los estudios sobre el criollismo. Por encima de esto convendría insistir también más en el tema de la conciencia y solidaridad de los otros grupos sociales, como indios y castas, por ejemplo. En este campo seguramente la historia de las mentalidades aún podría contribuir bastante a aclarar las realidades coloniales cuando ella vaya acercándose de forma más sistemática a las mentalidades de los diferentes grupos sociales. Lo cierto parece ser, en todo caso, que en la segunda mitad del siglo XVIII parecen convivir en Hispanoamérica mentalidades distintas, como por ejemplo una criolla oligárquica-estamental, otra mentalidad más bien criolla-competitiva compartida de grupos sociales ascendentes y, a veces, de composición racial mixta, y otra mentalidad de afirmación indígena que uno tropieza en tantos documentos en los cuales indios afirman que son “indios puros, hijos de otros tales”¹³.

peninsular, pero según la definición mencionada en el texto, también el mercader es un criollo, aunque de nueva “estirpe”, de modo que el caso del mercader en el libro de Lavallé podría también interpretarse como un elemento social en lucha por su ascenso social quien choca contra intereses oligárquicos ya establecidos: ¿problema de mentalidad social o problema de origen geográfico? Nos ceñimos a mencionar estos ejemplos arriba mencionados de la multitud de estudios sobre el fenómeno de las luchas de grupos de poder.

12. Para el caso de los indios, *cfr.*, el libro de CARMAGNANI, M.: *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*. México, 1988. Menos claro es el caso para las castas, es decir los distintos grupos con mezcla de sangre, pero hay indicios de que se sirven, según la oportunidad, de sistemas de valores diferentes en intentos de mejorar su posición social, *cfr.*, el caso referido en el real de minas de Zimapán, a fines del siglo XVIII: PIETSCHMANN, H.: “Estado colonial, y mentalidad social: el ejercicio del poder frente a distintos sistemas de valores, siglo XVIII”, en: ANNINO, A., CARMAGNAN, M. *et al.* (eds.): *América Latina: Dallo Stato...* (cit. en nota 4), vol. 2, pp. 427-447.

13. La afirmación de ser “indio puro, hijo de otro tal” se encuentra, ligeramente variada en representaciones de indios novohispanos a las autoridades administrativas.

Lo cierto en todo caso parece ser que la época incubadora de todos estos procesos es el siglo XVII o, más concretamente, los años entre los comienzos del reinado de Felipe IV y el final del reinado de Carlos II. En este lapso de tiempo se pueden observar, por un lado, un cambio en la política de la corona y, por el otro, las primeras manifestaciones bastante bien definidas del espíritu criollo, la aparición de las estructuras socio-económicas coloniales consolidadas y, también, el inicio no sólo de la recuperación demográfica indígena, sino también de su reafirmación étnica. En suma, todos los procesos que de una forma u otra hay que tomar en cuenta al caracterizar el proceso de la formación estatal en base a una mayor compenetración entre estructuras y procesos coloniales y de las superestructuras imperiales se inician de forma claramente visible en aquella época. Por otra parte hay que afirmar que a pesar de todos los progresos de la investigación histórica de los últimos tiempos el siglo XVII hispanoamericano se resiente todavía del largo olvido a que fue relegado por los historiadores. A pesar del inicio de una corriente historiográfica dedicada al siglo XVII desde los años 70 y robustecida después durante los 80, la masa de la producción historiográfica sobre Hispanoamérica colonial todavía está centrada en el siglo XVI y la segunda mitad del siglo XVIII,

Habría que rastrear, sin embargo, si este tipo de afirmación étnica proviene de indios de comunidad, nobles o no-nobles, o de indios integrados ya en la sociedad colonial urbana y criolla. Parece que en este contexto existió toda una variedad de mentalidades y afirmaciones distintas. Así, por ejemplo, en el Archivo General de Indias (AGI), Sección Audiencia de México, legajo 685, se encuentra un expediente sobre las monjas del convento de Santa Clara para indias nobles, en el cual se discute, entre otras cosas, la religiosidad y capacidad intelectual de las monjas indias. En el expediente se encuentran varios escritos de indios que se califican como miembros de la “nobleza de esta nación mexicana”, reclamando así no sólo ya en la primera mitad del siglo XVIII para sí el status de noble, sino también de ser representantes de la “nación mexicana”, cuando ya entre los criollos también se encuentra una consciencia diferente de “nación mexicana”. En la representación de dos frailes franciscano y la monja fundadora del convento, Sor, María Teresa de San Joseph se lee como rechazo a los detractores del convento entre otras cosas: “...que dichos curas hablarán de las Indias Agrestes, montarazes y que no estan criadas en lugares políticos; nosotros hablamos de Indias Religiosas a quienes dió Dios N. S. la vocación de Religión, criadas entre españolas y tan limadas, que aún en el idioma castellano no se rozan y comunican su interior en el Confesionario como la más discreta española. Sucede, Señor, en esta Nación lo que en todas se experimenta, que según el mayor o menor cultivo y trato con gente limada en lo racional, se adelantan en la discreción más o menos, y en este punto solo decimos que con solo una hora de tratado de dichas Religiosas experimentara el menos cuerdo su discreción y racionalidad junta con la edificación y honestidad religiosa que le será notoria por vista y oydo”. Faltan desde luego estudios que rastreen el significado del término “nación” que aparece con tanta frecuencia en los textos coetáneos.

con lo cual es forzoso concluir que la época que al parecer representa el inicio del auge y de la afirmación de lo propiamente hispanoamericano y, al mismo tiempo, el inicio del declive de las estructuras imperiales es todavía la menos conocida, a lo menos relativamente, de todo el período colonial hispanoamericano, lo cual dificulta enormemente la posibilidad de poder calibrar muchos de los fenómenos que hemos considerado esenciales para el proceso de la formación de las estructuras estatales en Hispanoamérica.

Por otra parte también es necesario señalar que todo el trasfondo metropolitano que viene a influir la articulación de la política y legislación metropolitana hacia América es bastante poco conocido. Según la historia institucional y política que se ocupa de América todavía se parte de una continuidad con el siglo XVI que parece responder poco a la realidad. Así por ejemplo es obvio que en el ámbito de la política fiscal, de las proyecciones de conceptos sociales hacia América y también en el de la aplicación e implementación de la política se encuentran innovaciones que han sido poco estudiadas o, peor, incluso rechazadas por una parte de la historiografía, que niega la importancia, por ejemplo, de la historia de las ideas. Así, por ejemplo, se rechazan a veces factores nuevos como el absolutismo que, si bien es cierto que hay que relativizar mucho su impacto, modificó los principios básicos de la forma de gobernar e incluso proyecta un modelo diferente de sociedad en sus normas político-legales. No hay, por ejemplo, estudios sistemáticos sobre la política social y económica de la corona con respecto a América a pesar de que hay indicios de que había hasta intentos de orientar la economía colonial de acuerdo a principios de complementariedad, fomentándose determinados productos para unas regiones y prohibiéndolos para otras¹⁴. Con respecto a la política social, por otra parte, nadie se ha preocupado de analizar el trasfondo de los enormes esfuerzos que se emprendieron desde las dos últimas décadas del reinado de Felipe II hasta el final del reinado de Felipe III para organizar a lo largo del imperio gremios de artesanos. Los autores que tratan de estos temas generalmente recurren a textos legales como el Cudulario de Encinas, la Recopilación o la gran obra de Solórzano Pereira¹⁵ sin tener en cuenta que estas obras reflejan los principios básicos

14. Así por ejemplo SANDOVAL, Fernando B.: *La industria del azúcar en Nueva España*, México, 1951, menciona el caso de que en época de Felipe II se trató de cortar por la Corona la producción azucarera para fomentar, en cambio, la de las islas del Caribe, especialmente Cuba y La Española por faltarles a éstos otros recursos económicos.

15. ENCINA, Diego de: *Cudulario Indiano*, 4 vols. Madrid, 1945-46 (primera impresión Madrid, 1596); *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, 3 vols.

de gobierno de momentos determinados y que la política sobre determinados asuntos sólo puede captarse a través del aluvión regular de cédulas reales, provisiones y pragmáticas para las distintas regiones americanas. En la esfera del gobierno, por ejemplo, apenas nadie se ha fijado en el incremento importante de funciones comisarias que se puede observar a lo largo del siglo XVII, es decir el ejercicio del poder a través de funcionarios no permanentes a quienes se les encarga el arreglo de determinados asuntos más allá del funcionamiento rutinario de las instituciones clásicas¹⁶. Los cambios profundos que en tantos sectores del gobierno y de la vida económica y social puso de relieve José Antonio Maravall en su gran libro sobre la España entre los siglos XV y XVII¹⁷ no han encontrado todavía al historiador que persiga esta temática para la América española de los siglos XVI y XVII. Por más raro que aparezca hay que concluir que la política de España llevada a cabo con respecto a América es más desconocida en sus detalles que lo son los procesos históricos en América misma, a pesar de que hay indicios claros que señalan que esta política no se ciñó sólo a procurar el aumento de las rentas reales o de la producción de plata y robustecer de tiempo en tiempo el control real sobre el conjunto americano. Esta imagen es más bien la consecuencia de una historiografía reduccionista que o no conoce o no toma en cuenta el amplio trasfondo de la historia europea que influyó en esta política americana. El único historiador que de forma sistemática estudió esta política en los años de la postguerra fue Richard Konetzke¹⁸, a cuyos trabajos todavía se recurre

Madrid, 1943 (primera impresión Madrid, 1680); SOLÓRZANO Y PEREYRA, J.: *Política Indiana*. 4 vols. Madrid, 1972 (primera impresión Madrid, 1629). Solórzano era Consejero de Indias después de servir varios cargos en América. Su obra se considera como la fijación de los principios invariables de gobierno que orientó la política metropolitana.

16. Cfr. PIETSCHMANN, H.: "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las Intendencias", en: *Memorias del Cuarto Congreso Venezolano de Historia*, 3 vols. Caracas, 1983, vol. 2, pp. 418-431, en dónde se intentó una aproximación general al tema. Muchas de las comisiones individuales se han estudiado en los distintos congresos de historia del derecho indiano, cfr., HERA, Alberto de la; BARRERO, Ana María y MARTÍNEZ DE CODES, Rosa María: *La historia del derecho indiano. Aportaciones del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano a la bibliografía jurídica americanista*, Madrid, 1989, en donde se recogen las aportaciones a los 8 primeros congresos.

17. MARAVALL, José Antonio: *Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVII*. 2 vols., Madrid, 1972.

18. Cfr. KONETZKE, Richard: *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica, 1493-1810*, 3 vols., en 5 tomos. Madrid, 1953-1962; *ibidem: Süd-und Mittelamerika I. Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*. Fischer Weltgeschichte, vol. 22. Frankfurt, 1965 (edición *Chronica Nova*, 21, 1993-1994, 469-492

cuando se trata de “política americana” sin tener en cuenta que los conocimientos de la historiografía sobre la Europa e incluso la España de aquella época han aumentado de forma considerable entretanto y que sería llegado el tiempo de revisar la política metropolitana hacia América a raíz de los conocimientos nuevos. De modo que tenemos que partir de una situación en la cual sabemos mucho sobre los cambios estructurales en América a lo largo de la época colonial, mientras la política imperial se presenta todavía de forma casi estática, como concebida en época de Carlos V continuada con ligeros cambios a lo largo de la época habsburga, para ser después sustituida por una política más mercantilista por los primeros Borbones y, más tarde, por la “revolución en el gobierno”¹⁹ producida por el reformismo de Carlos III y de Carlos IV. Por todo lo que se sabe de historia política europea de aquellos siglos esta visión para Hispanoamérica parece simplemente absurda y ahistórica. Un análisis de la política metropolitana hacia América a la altura del arte en Europa tendría que partir de nuevo del Consejo de Indias, como hace tantos años lo emprendió con un enfoque más bien institucional Ernesto Schäfer²⁰, y perseguir de forma sistemática qué es lo que se proyecta de ahí hacia el conjunto de reinos y provincias en América, tomando en cuenta las particularidades de cada región americana en cuanto a sus estructuras económico-sociales básicas. A pesar de que se ha resaltado tantas veces la carencia de información en este cuerpo directivo sobre los asuntos ameri-

ción castellana: *América Latina II. La época colonial*. Historia Universal. Siglo XXI, vol. 22. Madrid, 1971); *Lateinamerika. Entdeckung, Eroberung, Kolonisation*. Gesammelte Aufsätze von Richard Konetzke, editados por Günter Kable y Horst Pietschmann. Köln-Wien 1983 (esta colección incluye los artículos más importantes de Konetzke, de los cuales la mayoría están escritos en castellano).

19. Este término lo introdujo David Brading, *Miners and Merchants* (cit. en nota 3), refiriéndose a la introducción del sistema de intendencias y demás reformas introducidas por José Gálvez en Nueva España. Nosotros consideramos que las reformas significaron una revolución mucho más allá del sistema de gobierno, ya que, según la interpretación más restringida o más amplia, las reformas no sólo significaron un ataque al poder criollo, sino un ataque a los grupos oligárquicos en general y, en especial, contra las corporaciones o instituciones jurídicas que permitieron la consolidación del poder de las oligarquías.

20. SCHÄFER, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*. 2 vols. Sevilla, 1935-1947. El volumen editado por RAMOS, D. et al.: *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*. Valladolid, 1970, amplía la visión previa de Schäfer, pero tampoco analiza de forma sistemática la política económica, social, etc., que este organismo articuló, citiéndose estos análisis generalmente a aspectos parciales, medidas frente a determinados problemas, grupos sociales, etc.

canos nos parece necesario suponer que en líneas generales este cuerpo conocía las diferencias regionales en cuanto a composición demográfica y social, estructuras económicas, etc., bastante mejor de lo que se supone y las habría tenido bien en cuenta.

Aparte de las flaquezas y lagunas del estado de la investigación se plantea el problema conceptual. Ya hemos dicho que el uso del término “imperio español en América” nos parece poco adecuado, ya que, en el fondo, sólo permite caracterizar los procesos históricos a través del tiempo con calificativos como “auge”, “estancamiento” y “declive”, encubriendo al mismo tiempo el surgimiento de entidades históricas nuevas en América. Este concepto tiene sentido únicamente desde la perspectiva de la historia de España, pero ninguno desde la perspectiva americana, desde la cual el planteamiento del historiador es, al fin y al cabo, entender cómo surgió la América Latina moderna con su sistema de estados actuales, sus estructuras sociales, económicas y políticas como se están presentando en toda su complejidad a partir del siglo XIX. Como historiador hay que rechazar la idea de que a lo largo de las guerras de independencia en un proceso complicado y penoso surgieron los estados actuales del antiguo imperio español por intervención de una especie de “deus ex machina”; sino, por el contrario, estos estados independientes se están incubando y perfilando ya mucho antes a través de procesos históricos complejos de los cuales resulta que en el territorio de los estados independientes posteriores surgen fuerzas lo suficientemente fuertes y coherentes como para que finalmente concuerden en constituirse en un estado independiente tal o cual. Es evidente que estas fuerzas no surgen de forma autónoma, sino en interacción permanente con las estructuras administrativas imperiales, puesto que todos los nuevos estados se constituyen dentro del marco de divisiones administrativas coloniales, aunque después aparecen muchos pleitos fronterizos que en gran parte se deben a la imprecisión de las fronteras de las entidades administrativas coloniales. El mismo concepto de demarcación administrativa es parte del proceso de la prefiguración de los posteriores estados independientes y ha sido estudiado hasta ahora sólo de forma muy parcial. Con todo hay estados independientes que se forman en base a simples “gobernaciones” coloniales, como Uruguay, Paraguay y los más de los estados centroamericanos. Otros se constituyen en base a distritos de “Audiencias” como Chile, Bolivia, Ecuador y Venezuela y, otros finalmente, en base a “Virreinos”, como México, Colombia, Perú y Argentina, claro, en base a virreinos de los cuales se desglosan los anteriormente mencionados. Hay que partir entonces del supuesto de que cada uno de los nuevos estados independientes tenía la cohesión suficiente como para controlar más o menos desde su centro administrativo el terri-

Chronica Nova, 21, 1993-1994, 469-492

torio sobre el cual se constituyó. Esto significa, por un lado, que los más de los virreinos no tenían la autoridad suficiente en toda su extensión territorial como para aglutinar de forma duradera determinados territorios y, viceversa, que determinadas entidades administrativas tenían tanta cohesión e identidad que lograban emanciparse más bien contra sus superioridades administrativas en América. Es evidente que en la constitución de estas identidades influyeron de forma decisiva las estructuras sociales, pero también es cierto que estas estructuras se perfilaban en torno a determinadas entidades administrativas. Esto significa a su vez que la capacidad aglutinadora de las instituciones era mucho más grande de lo que determinados sectores de la historiografía económica y social suelen admitir. Partiendo de estas consideraciones nos parece que el término “formación protoestatal” es, al menos de momento y a falta de un concepto más adecuado, la manera más apropiada para caracterizar este proceso de interacción entre las fuerzas económico-sociales y las estructuras burocráticas imperiales que desemboca finalmente en la constitución de estados independientes. Esta interacción se da por supuesto a través de toda la época colonial, pero es en el siglo XVII cuando a partir de entidades caracterizadas por determinadas estructuras económico-sociales empieza a captarse claramente una conciencia de grupo en las principales manifestaciones de espíritu criollo, que da una nueva calidad al complejo socio-económico estructural, un espíritu de cohesión y de vinculación a un territorio determinado por ciertas circunscripciones territoriales administrativas. De ahí que la aplicación del concepto “formaciones protoestatales” cobra sentido más o menos a partir del último tercio del siglo XVII, al menos para las regiones centrales del imperio español americano, o sea Nueva España propiamente dicha y el complejo Perú-Alto Perú. Para otras regiones probablemente habrá que modificar este corte de periodización.

Ya en aquella época del siglo XVII arriba mencionada es posible precisar de forma bastante clara las regiones o jurisdicciones con un alto grado de características estructurales propias y al mismo tiempo con un alto grado de autonomía administrativa dentro del montaje institucional imperial. Así, por ejemplo, Chile y Paraguay, Quito, la Nueva Granada, Venezuela, la Presidencia y Capitanía General de Guatemala, Venezuela, Cuba y Panamá se articulan de forma bastante clara tanto a nivel socio-económico como en cuanto a cierta autonomía política. En otras áreas por entonces se perciben fuertes rivalidades entre zonas estrechamente unidas política y administrativamente, pero con perfiles estructurales propios, como es el caso entre Perú y Alto Perú, entre México/Nueva España propiamente y el área controlada por la Audiencia de Guadalajara, por un lado, y Yucatán por el otro. Los frecuentes pleitos de competencia entre

las autoridades de una región y de otra en ambos complejos virreinales confirman esta situación de forma muy clara a nivel de gobierno. Y lo que es más, el simple hecho de que en el siglo XVII surja el concepto de “superior gobierno” frente al gobierno simple, es buena prueba para esta realidad. Este término, que en la legislación no aparece hasta el final del siglo XVIII y que en la historiografía no ha sido estudiado de forma coherente, es un claro testimonio de que el montaje institucional creado en el siglo XVI está puesto en tela de juicio por el mero hecho de la dinámica de los procesos históricos que contribuían a que en determinadas regiones y jerarquías de la pirámide institucional se restaba o concentraba poder más allá de la legislación vigente. En este contexto hay que afirmar que el menosprecio que gran parte de la historiografía durante mucho tiempo ha demostrado hacia los conflictos de competencia entre jerarquías burocráticas ha sido un grave error. Desde que se conocen mejor los mecanismos de funcionamiento de los grupos de poder y sus intentos de influir en la burocracia para lograr decisiones burocráticas o legales en su favor, resulta evidente que estos pleitos de competencias no eran sólo originados por el capricho de funcionarios demasiado apegados a promover su propio estatus social, sino que en muchos casos se trata de luchas de poder en el seno de la burocracia misma, conclusión que, dicho sea de paso, sale a la vista si uno se molesta en leer la documentación, muy abultada a veces. Los historiadores de las instituciones durante mucho tiempo no se ocupaban de esta problemática y si no fuera por historiadores interesados más bien en historia social este problema no hubiera sido abarcado²¹. El significado político de este fenómeno, sin embargo, poco se ha ido analizando hasta el momento. Con respecto al término “superior gobierno”, en todo caso, se puede observar que las facultades que de ahí se derivan están a partir del siglo XVII con mucha frecuencia disputadas a los virreyes por Presidentes de Audiencias que al mismo tiempo son Capitán General y Gobernador de una circunscripción determinada y hasta por simples Capi-

21. Sobre el surgimiento del concepto “superior gobierno” no hay estudios, que nosotros sepamos. Lo hemos discutido en época tardías, es decir, en el contexto de las reformas borbónicas en nuestro libro sobre las intendencias, cit., en nota 5. Ya en 1628 alude el virrey del Perú, Marqués de Guadalcázar a los dos tipos de gobierno que le incumben al decir que en una región determinada ejerce el virrey el “gobierno universal”, mientras en un territorio mucho más extendido le es asignada “la superintendencia”. Con este segundo término aparentemente no se refiere a un cargo determinado, sino a una especie de “superioridad” muy poco definida, *cfr.* PIETSCHMANN, H.: *Antecedentes*, cit., en nota 16, p. 423. El significado de los pleitos de competencias aparece de forma indirecta en muchos de los estudios sobre los grupos de poder, *cfr.*, por ejemplo la bibliografía citada en la nota 11.

tañes Generales y Gobernadores. En algunos casos los virreyes logran imponerse, en otros no. Son este tipo de pleitos los que determinan el mayor o menor grado de autonomía administrativa y política de unas u otras regiones. Hasta la fecha se sabe muy poco sobre los criterios según los cuales falló la corona en última instancia en tales casos, a pesar de tratarse de un problema de importancia política primordial. Es en base a tales conflictos que hemos ido delineando el esquema arriba expuesto de entidades administrativas con mayor o menor grado de autonomía o de entidades en conflicto. Sin embargo las limitaciones del tiempo y del espacio para un estudio como el presente, impiden desarrollar y documentar en detalles, las afirmaciones arriba expuestas ya que esto sería tema para todo un libro.

En este contexto es preciso también señalar que la corona desde el principio de la creación del aparato burocrático imperial influyó en el proceso de mayor o menor acumulación de poderes administrativos obviamente en base a las realidades encontradas en América. Dotó algunas regiones de un simple gobernador, otras de un gobernador y capitán general, áreas más importantes todavía de una audiencia con un presidente que al mismo tiempo tiene los cargos de gobernador y capitán general e instituyó finalmente los dos virreinos en México y en Lima. En todo caso conviene insistir en el contexto que aquí interesa que la forma de acumulación de los cargos en manos de un funcionario era expresión del afán de establecer una jerarquía administrativa con clara división de facultades y competencias a los distintos niveles regionales, puesto que sólo en casos muy contados el ámbito territorial de jurisdicción y mando que correspondía a cada uno de estos cargos era el mismo. El área de influencia de un virrey, como tal, era mucho más extendida que las funciones que él ejercía como presidente de una audiencia; como presidente de audiencia mandaba este mismo virrey en un territorio más extendido que en su función de capitán general y sólo su autoridad de gobernador era generalmente igual en extensión a la que tuvo como capitán general, mecanismo legal que resultó poco adecuado en la práctica y habría motivado en gran parte la introducción paulatina del concepto de “superior gobierno”. Si a pesar de estas limitaciones de la autoridad ejercida por razón de cada cargo podían surgir luego en el siglo XVII y XVIII disputas por el “superior gobierno” en determinada área, entonces esto es buena prueba de que el mecanismo de acumulación de cargos ya no bastaba para definir el ámbito de mando, sino que factores externos al ordenamiento jurídico de esta jerarquía imperial cobraban cada vez más fuerza y tuvieron impacto en la autoridad real más de lo que cualquiera de las jerarquías administrativas ejercía o, a lo menos, aspiraba a ejercer.

Factores de distancia, de densidad demográfica, de peso económico, de amenaza militar desde el exterior o del interior (por ejemplo por indios aún no integrados en el sistema colonial) influían, al parecer, de forma cada vez más vigorosa en este proceso de redefinición de poderes políticos y administrativos a través de la historia colonial. Este fenómeno político de los cambios en el ejercicio del poder efectivo sobre determinados espacios ha sido muy poco estudiado de forma coherente y, si acaso, en estudios jurídico-políticos sobre una gobernación, capitania general, etc. determinada. Tampoco hay investigaciones sistemáticas sobre la actividad legisladora de la corona para redefinir el estatus administrativo del espacio americano, asignando categoría diferente a una misma circunscripción territorial al ascender, por ejemplo, de una gobernación a gobernación y capitania general o rebajando semejante entidad a simple gobernación. Sólo el proceso de la creación de nuevos virreinos o audiencias especialmente durante el siglo XVIII ha recibido mayor interés por parte de la historiografía de nuestro siglo. Estudios histórico-geográficos a fondo sólo existen para el caso de Nueva España gracias al esfuerzo sistemático y prolongado de Peter Gerhard²². Para las otras regiones del imperio español en América es preciso recurrir a un sinnúmero de estudios individuales, frecuentemente sobre otros temas, para encontrar la información pertinente²³. Por esta razón no se dispone aún de un atlas histórico de Hispanoamérica colonial que merezca tal nombre

22. Cfr. GERHARD, Peter: *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*. México, 1986, y también sus dos libros posteriores sobre el distrito de la audiencia de Guadalajara y la zona de Tabasco, Campeche y Yucatán.

23. Así por ejemplo en los estudios sobre gobernaciones individuales, sobre obispos determinados y sobre la administración de rentas reales se encuentran frecuentemente datos de índole histórico-geográfico. También la amplia bibliografía sobre pleitos fronterizos en el siglo XIX incluye documentación e información sobre estos aspectos. Los intentos de dibujar atlas histórico-geográficos generalmente padecen de muchos defectos u omiten entrar en detalles, cfr., por ejemplo LOMBARDI, Cathryn L.; LOMBARDI, John V.: *Latin American History. A teaching Atlas*. Madison, 1983; MORALES PADRÓN, Francisco: *Atlas Histórico Cultural de América*, 2 vols. Las Palmas de Gran Canaria, 1988; FLORESCANO, Enrique, coordinador: *Atlas Histórico de México*, 1983. Con frecuencia se encuentra en la bibliografía la distinción entre provincias mayores y provincias menores, pero generalmente quedan muy vagos los criterios establecidos para distinguir unas de otras y frecuentemente no corresponden con jurisdicciones administrativas concretas. También la tendencia de explicar el origen de estas provincias del proceso de conquista parece dudoso, puesto que hay fuertes indicios de que se respetaban bastante más de lo que se pensaba las divisiones indígenas prehispánicas, cfr., GÜNTHER VOLLMER, "Mexikanische Regionalbezeichnungen im 16. Jahrhundert", en *Jahrbuch... Lateinamerikas*, op. cit., nota 5, vol. 9 (1972), pp. 40-101.

y a raíz de esto es sumamente difícil todavía hacer más visible y comprensivo este proceso que tentativamente hemos denominado por formación de protoestados a partir del siglo XVII, tanto más que en líneas generales la investigación de los últimos años se está concentrando más bien en entidades regionales precisas, profundizando, por cierto, mucho en el conocimiento de éstas, pero olvidando frecuentemente la visión de conjunto en este amplio espacio colonial hispanoamericano²⁴.

Para entender y calibrar este proceso de interacción entre las sociedades coloniales y la estructura burocrática imperial que montaron los dos Austrias mayores es preciso señalar que, con excepción de la rebelión de Gonzalo Pizarro en el Perú de los años 40 del siglo XVI, esta jerarquía burocrática imperial nunca fue puesta en duda de forma radical en América. Había protestas sin fin contra medidas concretas de ella, había oposición a determinados funcionarios y había hasta tumultos y rebeliones locales o regionales contra ella, pero como tal no se cuestionó jamás. La causa para esta lealtad parece ser doble: por un lado ya los primeros descubridores y conquistadores estaban acostumbrados a este nuevo estilo de gobierno y a través de una burocracia que funcionaba en base a papeles y, en segundo lugar, la lealtad hacia la persona del rey, del cual, al fin y al cabo, emanaba este aparato burocrático y contra el cual siempre se podía recurrir de forma directa a la persona del monarca, garantizaban en suma la aceptación de este aparato burocrático y su reconocimiento como vía principal a través de la cual se solucionaban conflictos y se sacaban favores y gracias reales. La historiografía ha insistido mucho en el conflicto entre criollos y peninsulares por la ocupación de los cargos en la jerarquía burocrática imperial²⁵. Este mismo conflicto es buena prueba de que la vía burocrática para acceder al rey, para solucionar conflictos y para lograr decisiones legales favorables a intereses propios, estaba plenamente

24. Con respecto a las comunicaciones facilita esta visión ahora el libro de SERRERA, Ramón: *Tráfico terrestre y red vial en las Indias españolas*. Madrid, 1992.

25. Cfr. BURKHOLDER, Mark A. y CHANDLER, D. S.: *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*. México, 1984 (primera edición en inglés University of Missouri Press, 1977) y otros estudios de los mismos autores sobre la misma temática; LOHMANN VILLENA, G.: *Los ministros de la audiencia de Lima en el reinado de los Borbones (1700-1821)*. Sevilla, 1974; ARNOLD, Linda J.: *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City 1742-1835*. Tucson, 1988. Generalmente se afirma que los reyes borbones trataron de frenar el poder criollo, pero esto hasta la fecha sólo se ha podido comprobar en la jerarquía superior de la administración, ya que las otras esferas apenas se han investigado. En los cabildos, en todo caso, con la introducción de regidores honorarios en época de Carlos III se dio mano libre a que elementos nuevos de los grupos criollos accediesen a puestos directivos a nivel municipal, cfr. MEIBNER, Jochen: cit. en nota 10, pp. 123 ss.

aceptada. Con todo no hay que exagerar tampoco este conflicto demasiado. En la jerarquía burocrática siempre estaban presentes criollos a todos los niveles, aunque sea en posiciones subalternas como secretarios de oficina, escribanos, abogados y relatores de audiencias, porteros, etc. De modo que la jerarquía burocrática imperial siempre estaba arraigada de alguna manera en la sociedad criolla. Por otra parte no hay que fijarse demasiado en el concepto tradicional de criollo que caracteriza a estos como españoles nacidos en América, concepto cuestionado ya varias veces, pero que se sigue utilizando. Más razonable parece la definición que caracteriza al criollo como persona cuyo centro de vida social y económico estaba en América, de modo que también funcionarios nacidos en la Península, pero residentes ya mucho tiempo en América, casados ahí y, a lo mejor, en cargos permanentes de la burocracia —como por ejemplo como oidor de audiencia u oficial de una caja real— y sin muchas perspectivas de ascenso y traslado pasarían por criollos. Visto el problema de esta manera el arraigo de la burocracia imperial en la sociedad criolla aparece aún más firmemente dado. Aparte de que en España se sabía perfectamente que un funcionario peninsular que pasaba a América no podía actuar sin vínculos y cierto grado de aceptación por parte del ambiente que le rodeaba. De modo que con excepción de la fase inicial del establecimiento de la burocracia imperial, durante la cual se encontraba oposición manifiesta contra el sistema burocrático, éste estaba bien vinculado con la sociedad colonial²⁶. Hasta los indios, después de que habían aceptado la nueva forma de organización en repúblicas o comunidades, gobernadas de acuerdo al sistema de gobierno municipal castellano, aceptaban la nueva jerarquía burocrática y se sabían servir de ella bastante bien en defensa de sus intereses, utilizándola al parecer hasta para desplazar a la vieja élite noble indígena de los puestos de mando²⁷. No hay que

26. Esta vinculación ya se logró con el empleo de la multitud de escribanos por las oficinas administrativas, puestos generalmente ocupados por criollos por ser oficios vendibles y renunciables y, por lo tanto, en manos de personas radicadas firmemente en América, *cfr.* LUJÁN MUÑOZ, Jorge: *Los escribanos en las Indias Occidentales*. México, 1981. Por lo demás había siempre muchos criollos en cargos administrativos medianos y bajos, en la administración de rentas, en la administración municipal, por supuesto. Además los memoriales de pretendientes a oficios, que mencionan generalmente los servicios de los antepasados, permiten rastrear bien claramente el cambio de peninsular a criollo en cargos militares y administrativos, *cfr.*, por ejemplo RODRÍGUEZ-MOÑINO, Antonio: *Memoriales presentados al Real Consejo de Indias (1626-1630)*. Madrid, 1953, que aparte de presentar un inventario de un fondo preciso reproduce una gran cantidad de estos memoriales, de los cuales muchos fueron presentados por personas ya arraigadas en América.

27. *Cfr.*, por ejemplo, DEHOUE, Danièle: *Quand les banquiers étaient des Saints*. *Chronica Nova*, 21, 1993-1994, 469-492

olvidar tampoco que esta jerarquía burocrática imperial no estaba nunca tan omnipresente como puede parecer. Las distancias en el imperio eran enormes y los centros administrativos relativamente pocos y muy distantes unos de los otros. El número de funcionarios reales era bastante escaso frente a una población no muy numerosa, pero enormemente esparcida por los espacios extendidos de los cuales se componía el imperio²⁸, con lo cual el margen de libertad individual e incluso de los organismos de autogobierno —los cabildos de españoles e indios— era bastante grande, a pesar de que estaban controlados por un representante del rey —corregidor o alcalde mayor— que por su aislamiento y lejanía de las instituciones superiores tampoco podía actuar de forma muy rigurosa en los casos normales. De esta suerte las mismas realidades del espacio americano y de la distribución demográfica juntamente con las dificultades del transporte y de las comunidades contribuían de forma decisiva a reducir el impacto inmediato del aparato burocrático imperial²⁹.

Finalmente los mismos mecanismos del funcionamiento de este aparato suavizaban considerablemente la influencia del aparato burocrático. Los mecanismos obligatorios de instruir expedientes con opiniones y testigos diversos, de pedir consultas a muchas autoridades de distintas jerarquías, de informar a superiores, de estudiar una realidad legal frecuentemente confusa o contradictoria y, en suma, el sistema casuista predominante, es decir de estudiar cada caso y problema de forma individual, prolongaba muchísimo la solución de pleitos y problemas y daba lugar a que las distintas jerarquías administrativas o judiciales opinaban de forma diversa, lo cual daba lugar a muchas interpretaciones abiertamente opuestas entre sí y en la realidad legal, contribuía a flexibilizar la rutina administrativa y hacerla menos tajante y ejecutiva para las sociedades coloniales y sus miembros. Y casi siempre que la corona impuso normas generales a raíz de un problema concreto o por afán de reformar determinadas realidades que a Madrid parecían poco adecuadas, surgieron protestas que a causa de realidades diferentes de las referidas en los textos legales provenientes de la metrópoli, clamaban por la no aplicación de las normas nuevamente impuestas, lo cual a su vez causó nuevas indagacio-

450 ans de l'histoire économique et sociales d'une province indienne du Mexique, Paris, 1990; QUWENEEL, A. y MILLER, S. (eds.): *The Indian Community of Colonial Mexico. Fifteen Essays on Land Tenure, Corporate Organizations, Ideology and Village Politics*. Amsterdam, 1992.

28. Cfr., SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás: *La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2000*. Madrid, 1973 y ediciones posteriores.

29. Cfr., el libro de Ramón Serrera, cit., en nota 24.

nes, testimonios y pleitos de modo que la aplicación de un mandato legal se podía postergar indefinidamente. Y, finalmente, en el último de los casos, el famoso mecanismo del “obedézcase pero no se cumpla” permitía otra vez postergar la aplicación de una orden legal metropolitana. Esto funcionaba incluso más seguramente frente a órdenes virreinales, ya que prolongar un debate de esta manera permitía en muchos casos dejar algún asunto indeciso hasta el final del mandato de la persona del virrey que había dado una orden determinada y frecuentemente el sucesor, asesorado de otras personas, opinaba de forma distinta³⁰. Estos procedimientos se basaban en la norma generalmente aceptada de que el rey y sus representantes no podían fallar u ordenar algo sin previo conocimiento detallado del caso y sin consulta de las autoridades de cada región afectada. En esta norma, entre otras, se ha fundado el concepto ya referido con anterioridad o sea el del “pacto colonial”, sin embargo estas normas valían también para la Península y formaban parte de los principios de gobierno de la época y eran en gran medida el soporte del reconocimiento de la autoridad neutral del rey por encima de todos. De ahí que cuando a fines del siglo XVIII los reformadores ilustrados en la metrópoli querían e intentaban cortar de raíz estas prácticas, alegando que la ley se aplica y después eventualmente se discute, se consideraba esto como una forma despótica de gobierno e hizo surgir mayores esfuerzos hacia un grado mayor de autonomía frente al rey y a la metrópoli como tal, una autonomía que finalmente se pretendía fijar de forma legal, como puede observarse en muchos ejemplos de fines de la época colonial y del inicio del movimiento de las juntas después de la abdicación forzada de Carlos IV y Fernando VII, por presión de Napoleón. Con todo, no era ésta la primera oportunidad en la cual la corona mediante cambios en la práctica legislativa intentaba imponer mayor uniformidad y normatividad legal en el imperio americano, como demuestra el ordenancismo que cobró gran auge durante el reinado de Felipe II y en distintas épocas posteriores como expresión de la nueva forma de gobierno inspirada en las ideas que en su conjunto suelen calificarse de absolutismo monárquico, esfuerzos que, sin embargo, siempre tuvieron un impacto sólo limitado, según parece, aunque no se han estudiado todavía de forma conjunta. A lo largo de toda la época

30. Basta revisar las memorias de gobierno de los virreyes para ver la cantidad de problemas y conflictos que dejaban pendientes al regresar de su mando y perseguir el caso después en la memoria de gobierno del sucesor para comprobar la frecuencia de tales casos, *cf.* HANKE, L.: *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria. Perú. 1 vols.* Madrid 1978-1980 (Hanke también editó las memorias de los virreyes novohispanos en la misma Biblioteca de Autores Españoles en 5 vols.). *Chronica Nova*, 21, 1993-1994, 469-492

colonial podemos observar de forma cíclica estos esfuerzos de la corona por imponer y homogeneizar las normas de gobierno en América y lograr una aplicación inmediata de los nuevos principios gubernativos. El mecanismo de enviar periódicamente visitadores a determinadas regiones del imperio con amplias facultades de reformar la administración es buena prueba de estos esfuerzos³¹.

El antagonismo entre sociedad criolla y sistema burocrático-administrativo debe de haber sido intenso sólo en determinados periodos: en el momento de su establecimiento e imposición sobre las sociedades conquistadoras, que se creían salvaguardadas por el sistema de las capitulaciones entre corona y jefes de empresas descubridoras y conquistadoras, interpretadas por ellos como una especie de pacto entre la corona y el grupo que sostenía la empresa, en periodos de visita cuando la corona intentó imponer reformas más profundas y en las diferentes fases reformistas del siglo XVIII cuando se modificaron aspectos importantes de las estructuras internas americanas. Frente a esta perspectiva que parte de una situación de conflicto latente e intensificada en determinados momentos entre corona y metrópoli y las sociedades criollas, perspectiva ampliamente difundida por los historiadores que se ocupaban del fenómeno del criollismo, hay que tomar en cuenta también otra perspectiva, relativamente poco considerada y estudiada hasta la fecha, la cual es más bien de carácter positivo y que se impone desde el concepto de formación de protoestados en la época colonial. Hay que plantearse también la pregunta, hasta dónde el sistema administrativo imperial contribuyó a estructurar, organizar y vertebrar las sociedades coloniales, creando de esta forma las bases institucionales que permitían la formación de protoestados y, posteriormente, en la época de la emancipación, la formación de estados independientes. El simple hecho de que la formación de los nuevos estados independientes se haga sobre la base de determinadas circunscripciones administrativas parece demostrar este impacto de forma convincente, tanto más que las divisiones administrativas internas de los nuevos estados también representan en gran medida una continuidad con respecto a la época colonial; los nuevos estados federales, departamentos, provincias, etc., que, según el tipo de constitución adoptada, vendrán a subdividir las nuevas repúblicas son, en su enorme mayoría, de origen colonial y, más en concreto, en su abrumadora mayoría creaciones del reformismo ilustrado. Así intendencias, gobernaciones y en algunos casos también subdelegaciones, vienen a constituir el tejido organizativo institucional de las

31. Cfr. SÁNCHEZ BELLA, Ismael: *Derecho Indiano. Estudios*. 2 vols., Pamplona, 1991, vol. 1: Las visitas generales en la América Española (siglos XVI-XVII).

nuevas repúblicas y esto a pesar de que su introducción data de una época muy poco anterior al proceso de emancipación. De modo que habría que preguntar también hasta dónde las divisiones territoriales creadas por la corona a través de la época colonial, e incluso aún poco antes de la emancipación en el contexto de las tan hostilizadas reformas borbónicas, no constituyeron un proceso de formación de protoestados que incluso puede haber constituido un requisito necesario para formar repúblicas independientes. El hecho de que estas entidades administrativas bien pronto se convirtieron en el siglo XIX en la base de los conflictos entre centralismo y federalismo hacen sospechar que este conflicto no sólo era una herencia de las reformas borbónicas o sea una herencia colonial, sino que en la época colonial había regiones cuya población se consideraba con suficiente identidad como para aspirar a tener sus propios mecanismos institucionales más cercanas que las de las antiguas metrópolis coloniales tan alejadas y de origen anterior a las reformas borbónicas. Es cierto que las intendencias se montaban en gran medida sobre la base de obispados de tradición más antigua, pero el hecho de que estas nuevas subdivisiones territoriales se mantuvieran posteriormente por las nuevas repúblicas parece indicar que existía un amplio anhelo de un mayor grado de institucionalización en partes importantes de las sociedades coloniales. Sin embargo, como hemos dicho, el predominio de una historiografía que se fijaba más en aspectos de conflicto hasta la fecha ha impedido que se analizara más a fondo el significado de estas reformas del gobierno territorial para el proceso de la formación de los estados independientes y las causas de la pervivencia de estas entidades en las repúblicas independientes. Quizás el caso de Nueva Granada/Colombia, en la cual la introducción de intendencias no se llevó a cabo y donde, por lo tanto, no existieron subdivisiones administrativas viables para el gobierno de un estado independiente y que, además tuvo una historia muy particularmente conflictiva a lo largo de su historia, podrá servir alguna vez como ejemplo para estudiar y calibrar este proceso referido³².

32. Cfr. FISHER, John R.; KUETHE, Allan J.; and McFARLANE, Anthony (eds.): *Reform and Insurrection in Bourbon New Granada and Peru*. Baton Rouge and London, 1990. Los conflictos del siglo XIX en Colombia son generalmente conocidos. Sería quizás instructivo comparar México y Nueva Granada/Colombia en este aspecto, tomando en cuenta, desde luego las estructuras geográficas, demográficas y económico-sociales diferentes.