

DEL CENTRALISMO PRIMITIVO AL ILUSTRADO EN LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION

Romeo FLORES CABALLERO

ROMEO FLORES CABALLERO, ha sido maestro en todos los niveles de la educación en México; tiene estudios de postgrado en la Universidad de Hutsville y Austin, siendo esta última donde obtuvo el título de Doctor en Filosofía. Tiene una amplia experiencia en materia administrativa, habiendo ocupado diversos puestos en la anterior Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia; ha sido Secretario Adjunto del Colegio de México, Presidente de la Comisión de Becas y Coordinador Académico del Centro de Estudios Internacionales en la misma Institución.

Ha publicado diversos libros sobre historia, economía y administración pública, además de otros ensayos y artículos en revistas y periódicos de la ciudad de México.

Actualmente es Asesor de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Director de la Industria Básica Paraestatal de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Coordinador de Investigación del propio Instituto Nacional de Administración Pública.

Marco de Referencia

La evolución de la Administración Pública del México colonial se puede dividir para su estudio en tres etapas: La primera comprende el diseño del aparato administrativo y la organización territorial como consecuencia natural del descubrimiento, conquista, exploración y colonización. Esta etapa cubre, en términos generales, el siglo XVI. La segunda, muestra los resultados de la administración encabezada por virreyes, adelantados, gobernadores, audiencias, corregidores y alcaldes y se desarrolló durante el siglo XVII y principios del XVIII. La tercera corresponde al reinado de los borbones y fue de reformas administrativas, políticas y económicas diseñadas por la Corona para recuperar el poder que

había perdido, como consecuencia de la delegación de poderes en personas e instituciones, cuyo enriquecimiento los llevó al grado de cuestionar la legitimidad del poder real.

Las dos primeras etapas señaladas corresponden al reinado de los Habsburgo y se caracterizan por un exagerado centralismo del poder de la administración, y de la política, así como por la explotación de las riquezas de la Colonia con carácter patrimonial exclusivo para la Corona de Castilla. En estas dos etapas, el manejo de los asuntos políticos y económicos se inspiraron en dos principios básicos. El primero en la doctrina de Santo Tomás, que concebía al orden social y político regido por preceptos y leyes naturales ajenos a la voluntad humana. Con una sociedad jerarquizada cuyas desigualdades e imperfecciones, aceptadas por sus

miembros, eran susceptibles de "corregirse si pusieran en peligro la justicia divina". La solución de los conflictos se haría de manera casuística y se consideraba al rey como el gobernante y juez supremo. En él estaba depositada la soberanía de la colectividad y, por lo tanto, se reservaba la decisión final de todos los conflictos.

El segundo principio, determinado por la doctrina mercantilista, obligaba al ejercicio monopolítico de todas las actividades económicas, particularmente del comercio, con el fin de procurar una balanza comercial favorable, que permitiera la acumulación de metales preciosos para engrandecer y fortalecer el poder del Estado español frente al resto de las potencias europeas.

La tercera etapa que, como se dijo, corresponde al reinado de los Borbones, se distingue por una distensión del esquema centralizado rígido y esta influida por las ideas de la ilustración, cuya potencialidad se observaba, por una parte, en la radicalización de la revolución francesa y en la Independencia de los Estados Unidos; y, por la otra, en la incorporación de las ideas y principios del liberalismo económico, consecuencia de las revoluciones agrícola y comercial.

La concepción, el diseño, el establecimiento y la consolidación de un gobierno excesivamente centralizado para explotar con eficacia la riqueza de América, constituye la principal característica de la administración pública en la época colonial.

La evolución de este sistema, concebido como función básica del Estado español, habría de conformarse, con el tiempo, a) de una parte por la experiencia de los españoles, acumulada en sus largos años de lucha en la reconquista; que culminara con la expulsión de los moros, la consolidación de la monarquía española y el propio descubrimiento de América. b) De otra, por las formas de organización indígena, especialmente centralizada en el gobierno de reyes y caciques,

determinada por los medios de producción primitivos y la elaborada utilización de la mano de obra indígena. Y, finalmente, de manera casuística, derivada de la experiencia consecuente a la magnitud de los descubrimientos, la importancia de la riqueza, así como por la actitud y pretensiones de descubridores, conquistadores y colonizadores que, aunque originalmente fueron estimulados por la Corona, reclamaban la natural recompensa al éxito de sus empresas particulares.

Los inicios de la administración colonial española

El descubrimiento de América tomó a los españoles por sorpresa, a pesar de las teorías y evidencias esbozadas sobre la existencia de nuevas tierras. La Corona, por lo tanto, a pesar de que había logrado la empresa de unificación, y que había conseguido consolidar el poder del Estado y de que se iniciaban programas de integración y expansión económica, no contaba con la infraestructura necesaria para emprender, por su cuenta, el reto que significaba la administración de los nuevos hallazgos.

Esto explica que la monarquía española, en las primeras etapas de la Colonia, delegara amplísimas facultades con el fin de interesar a sus súbditos para que emprendieran, por su cuenta y riesgo, las empresas que demandaban el descubrimiento, la conquista y colonización de América.

El primer contrato firmado por los reyes de España, por así decirlo, se otorgó a Cristóbal Colón. En él, la Corona se aseguraba los beneficios de la expedición y la soberanía de Castilla, sobre las tierras descubiertas. Las tierras se consideraban, durante la época colonial, como propiedad exclusiva del Reino de Castilla. Sin embargo, al firmarse el contrato, Colón recibió, entre otros beneficios, el título de Virrey de las tierras que descubriese, así como los grados de Gobernador, Capitán General y Adelantado.

Con estos títulos, Colón adquirió entre otros privilegios, el derecho de decidir controversias relacionadas con el comercio y de recibir la décima parte de todos los ingresos provenientes de los productos de las Indias, así como presentar las ternas de los funcionarios que trabajarían bajo sus órdenes, para la ulterior aprobación de la Corona. Privilegios semejantes fueron otorgados a otros conquistadores, adelantados y gobernadores de América y de la Nueva España.

Sin embargo, la magnitud de los descubrimientos y, en consecuencia, la importancia que adquirirían esta clase de nuevos empresarios por su riqueza y privilegios frente a la autoridad real, hizo que ésta se enfrascara en una larga estrategia, política, administrativa, judicial y religiosa para retirar o reducir los beneficios otorgados a los intrépidos españoles en los primeros contratos. Se iniciaba así una larga disputa entre los intereses público y privado que culminaría con la consolidación del estado español y su gobierno en la Colonia.

En un principio, los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla. Posteriormente, la Reina Isabel la Católica otorgó al clérigo Juan Rodríguez de Fonseca la responsabilidad de asesorar a la Corona en la solución de las problemas coloniales. El clérigo en funciones sentó las bases del segundo viaje de Colón y, el establecimiento de la Casa de Contratación, que se encargaría de administrar los asuntos derivados del comercio.

Al aumentarse los descubrimientos y complicarse la organización de los nuevos territorios, particularmente después de 1524, la Corona, apoyada en el Consejo de Castilla, integró un nuevo organismo llamado Consejo de Indias. Este organismo se convirtió en el brazo ejecutor de la política de la monarquía en las colonias y el principal, sino el único medio para la Administración Colonial en los primeros doscientos años.

El Consejo tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial y era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración colonial los primeros doscientos años. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó en su "staff" geógrafos, cosmógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores, cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaba de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su política europea.

Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, como la unidad responsable de la ejecución de la política, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de los Virreinos y los funcionarios que se encargarían de su organización: Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores y, junto con ellos, los Oidores. La gran mayoría españoles, seleccionados con base en sus servicios y lealtad a la Corona.

Los Virreyes y los Capitanes Generales eran representantes del Rey. Habían sido escogidos y nombrados por él, y le debían absoluta lealtad. Eran los ejecutivos de la política real. Tenían a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares y la supervisión de los asuntos financieros, de la justicia y los asuntos regulares de la Iglesia. Gozaban de gran prestigio e influencia y manejaban con frecuencia, a su arbitrio, la distribución de cargos públicos, las encomiendas y la reglamentación del trabajo. Su misión principal consistía en aumentar los envíos de fondos a la Corona y eran removidos a voluntad del monarca. Su excesiva discrecionalidad en la interpretación y ejecución de órdenes, leyes y decretos, fue origen de constantes disputas y motivo de frecuentes rebeliones contra la Corona.

Las Audiencias tenían a su cargo la elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales. Eran una especie de Corte de Apelación. Estaban subordinadas jurídicamente al Consejo de Indias. Asumían las funciones del Virrey en caso de ausencias o enfermedad. Con frecuencia impedían abusos y podían agilizar o limitar la administración de acuerdo con el temperamento y capacidad de los virreyes o Capitanes Generales, que los presidían. Sin embargo, el rasgo más distintivo estaba determinado por el hecho de que sus miembros, los oidores, que también desempeñaban funciones de inspección y supervisión, tenían una permanencia mayor a la de los Virreyes como cuerpo, y, en consecuencia, mantenían la continuidad de las acciones y la influencia en el gobierno colonial.

Para la administración regional y subregional, la Corona designó a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que mantenían en sus provincias una autoridad tan importante como la de los virreyes y capitanes generales, a veces mayor porque agregaban a sus funciones administrativas las correspondientes a adelantados y capitanes generales de los ejércitos.

La administración y organización de la Colonia no fue uniforme. Con frecuencia habían indefiniciones en las actitudes de los funcionarios y los límites y jurisdicciones de sus cargos no estaban precisados con claridad. Además, el hecho de que la gran mayoría fueron españoles, nombrados por la Corona o por el Consejo, y que no pudieron removerse sin su aprobación, les otorgaba una independencia de acción que exigía precauciones, cautela y negociaciones constantes para no chocar con los intereses creados por los grupos de presión y de poder que se fueron creando y organizando en las nuevas tierras. Esto, si bien podía servir para impedir abusos, con frecuencia conducía a la formación de cacicazgos ajenos a la administración y alejados de los principios de la política general de la monarquía.

De todos los funcionarios de la Colonia, el Corregidor era el más conocido por su asociación con los Ayuntamientos y

los Cabildos. El Corregidor mantenía en su jurisdicción regional, según Haring, la misma posición que tenían los virreyes y los capitanes generales con sus respectivas audiencias.

En la base de esta pirámide administrativa estaba el Ayuntamiento o Cabildo. Este era la autoridad local y a través de ella los vasallos conocían, la autoridad real. Estaba integrada, principalmente, por alcaldes ordinarios y regidores, aunque sus miembros variaban de acuerdo con el tamaño de las ciudades, villas o pueblos e incluían, para propósitos de atención de problemas locales y representación, a síndicos, procuradores, inspectores, mayordomos y alguaciles.

Finalmente, para resolver asuntos de gravedad imprevistos, que afectaban a todos los pobladores de la ciudad, se constituían cabildos abiertos, en los que participaban los miembros más notables de las comunidades.

Esta organización se mantuvo más o menos inalterable hasta fines del siglo XVIII, cuando la situación económica y política de la Corona cambió radicalmente, obligándole a realizar ajustes y reestructuraciones a fin de mantener unidos sus dominios. Esto explica la creación de las Intendencias y las Subdelegaciones diseñadas con la intención de terminar la corrupción administrativa, acumulada en los trescientos años de vida colonial, controlar mejor el comercio, evitar el contrabando, mejorar los sistemas de recaudación y mantener unido al imperio.

Junto a esta estructura formal, y para responder a los innumerables abusos de poder y así como satisfacer quejas de los colonos, la monarquía organizaba acciones de control y supervisión conocidas como residencias y visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión y constituía la oportunidad propicia para que todos los pobladores presentaran sus quejas y demandas en busca de la restitución de daños. La Visita, que se hacía en forma reservada, servía por su

parte para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica.

La intrincada estructura administrativa de la Colonia, se complicaba por la distancia con la metrópoli, la dificultad en las comunicaciones, la diversidad y aislamiento de las regiones, el nombramiento exclusivo de españoles para los principales puestos, la tardanza en el trámite y solución de los asuntos oficiales, la falta de definición y delimitación de autoridades y la excesiva corrupción. Esto obligó al desarrollo de un sistema basado en la desconfianza que impedía la buena marcha de la administración que, con el tiempo, sería un elemento importante en la pérdida del imperio.

De acuerdo con el sistema mercantilista, adoptado por la monarquía para fortalecer su poderío, la Corona requería de un mecanismo que sirviera para controlar el comercio con las colonias. Esto era de particular importancia porque no sólo se trataba de proteger la incipiente industria española, sino también de evitar que las materias primas provenientes de las colonias, especialmente los metales preciosos, sirvieran para fortalecer las economías de otros países europeos. En esta empresa, sin embargo, la corona española tendría que asociarse con el poderoso grupo de comerciantes formado a raíz de la revolución comercial que había contribuido al descubrimiento.

La Casa de Contratación, fundada en 1503, se convirtió en la Institución encargada de ejercer el monopolio de todas las transacciones comerciales con las colonias. Era una especie de Secretaría de Comercio integrada, de acuerdo con sus actividades, con un Contador, un Factor, un Correo Mayor, un Piloto Mayor, un Tesorero y un Fiscal, cuyas funciones se sofisticaron a medida que se consolidaba el sistema. Además incluye un Tribunal de la Acordada y una Sala de Justicia para resolver controversias entre los comerciantes y entre éstos y la administración.

La Casa de Contratación se convirtió, con el tiempo, en la oficina más poderosa de la Corona porque, además de or-

ganizar los viajes de expedición, llevar las estadísticas, diseñar y manejar en exclusiva mapas y rutas de los programas de exploración y descubrimiento, era la responsable de cobrar los impuestos destinados a la Corona y administrar los fondos reales.

Para manejar el comercio, en el esquema monopolista, era necesario que todo el comercio se realizara a través de puertos exclusivos tanto en la península como en la Colonia. Para el comercio español se seleccionaron los puertos de Sevilla y Cádiz y para América, Veracruz, Cartagena y Puerto Bello en el Istmo de Panamá. En ambos lados del Atlántico se formaron asociaciones de comerciantes para usufructuar el tráfico.

La Casa de Contratación, sin embargo, no podía operar eficientemente sin la ayuda de los propios comerciantes y, por ello, tuvo que hacer verdaderos esfuerzos para armonizar los intereses privados y de la Corona. Esto explica que, con frecuencia, más que organizar, sancionaba los viajes programados por las influyentes asociaciones de comerciantes del Consulado de Sevilla y de Cádiz.

Establecidos los Consulados y seleccionados los puertos, el comercio se organizó mediante un sistema de flotas que, por una parte, permitían controlarlo y reglamentarlo mejor y, por la otra, servían de protección contra los ataques y las incursiones de comerciantes y piratas de los países competidores europeos que, a medida que transcurría la Colonia, amenazaban la permanencia exclusiva de España en América.

Las flotas se integraban con 50 barcos aproximadamente, dos veces por año, para llevar los productos manufacturados de Europa, especialmente equipo para la explotación de materias primas y armas para la defensa. De América regresaban cargados con metales preciosos cuya acumulación, y no la satisfacción de la demanda del mercado, servía para cumplir con el principio mercantilista.

Era natural que un comercio de esta naturaleza requiriera de orden y protección. A medida que aumentaba el número de participantes aumentaban los riesgos y el costo de la flota. La contratación de una fuerza marítima que protegiera a las flotas, especialmente al regreso de América, para vigilar que el oro y la plata llegaran a su destino, hacía aún más oneroso el sistema.

A pesar del monopolio ejercido y de la posición privilegiada de España en el comercio indiano, el gobierno español y sus comerciantes no fueron capaces de invertir, en el monto necesario, sus ganancias para desarrollar una industria que les permitiera competir, con éxito, frente a las políticas expansionistas del resto de las potencias europeas. Esta importante limitación, con el tiempo, convirtió a los comerciantes españoles y a la propia Corona en simples intermediarios de los productos manufacturados de Europa y los primarios de América. Con frecuencia, los comerciantes españoles eran agentes de compañías inglesas, holandesas, y francesas y aún prestaban sus nombres para representar sus intereses en los propios consulados.

Al mismo tiempo que se daba esta flagrante violación a las reglas del sistema monopolista español, los comerciantes y productores de América habían aprovechado las ventajas de esta práctica comercial y establecían relaciones, cada vez más frecuentes y más productivas, con comerciantes de otros países, particularmente con las colonias inglesas, francesas y holandesas establecidas en América del Norte y en el Caribe.

Esta libertad de acción para negociar con otras potencias, particularmente en tiempos en que España era incapaz de abastecer el mercado de sus Colonias, permitió que se desarrollara una competencia entre los comerciantes americanos y los españoles. Esto, a su vez, permitió que florecieran las ideas del liberalismo económico que habría de condicionar los esquemas económicos, políticos y administrativos del futuro.

El control hacendario, también fue objeto de estricta vigilancia y su organización refleja las complicaciones y urgencias de la propia administración colonial. La Corona resolvía sus problemas recurriendo al fácil expediente de exigir el aumento de la producción de metales preciosos y aumentar y diversificar el pago de impuestos. El cobro de los impuestos descansaba en los oficiales reales de hacienda: Un Tesorero y un Contador, que se encargaban de recibir los dineros derivados de las transacciones comerciales en que se involucraban los intereses de la Corona, y un **veedor** para vigilar que se pagara la proporción real de la explotación de las minas, y un factor con funciones de inspector.

Estos oficiales reales eran responsables de la administración de los tributos indígenas, y del pago de cruzadas, alcabalas, servicio postal, arriería, mesada y de los principales monopolios de la Corona incluyendo en ello los de la plata, oro, sal, naipes, timbres y tabaco. Con el poder que les otorgaban sus funciones, era natural, a pesar de la subordinación a los Virreyes, Audiencias y demás funcionarios, que se manejaran con independencia y, a veces, en contra de los intereses de los propios Virreyes y Capitanes Generales.

Para administrar las finanzas de la Colonia, El Consejo de Indias contaba con un Consejo de Hacienda. Este se encargaba de resolver los problemas fiscales, nombrar funcionarios y diseñar los impuestos especiales como la mesada y media anata, así como del pago de los salarios a los empleados de la Corona y aun la venta de los puestos públicos.

Un sistema impositivo como el español, tan libre y alejado de la metrópoli, se prestó con facilidad a la corrupción, a la venalidad y peculado, al grado de no poder distinguir entre un pago ilícito y otro lícito. Los puestos públicos llegaron a ser usufructo personal de los funcionarios y manejaron en su beneficio la especulación en los mercados y el contrabando. La corrupción, en síntesis, llegó a considerarse como práctica normal inherente el cargo público.

Otro elemento fundamental para comprender la evolución de la administración pública en la Colonia está determinado por la actuación de la Iglesia. Su indiscutible papel en el descubrimiento, conquista y colonización, así como su influencia en la sociedad y la economía coloniales, habían de condicionar la naturaleza del gobierno.

La Iglesia fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y educación de la sociedad indígena. La libertad de acción que ejerció en sus funciones le llevó a modelar las expresiones más elementales del culto y la familia, hasta las complicadas del pensamiento filosófico, la política y la economía. Nada escapaba a su dominio y, en consecuencia, por la dificultad de fijar los límites entre lo material y lo espiritual, con frecuencia entraba en disputas y rivalidades con las otras instituciones coloniales para mantener su posición predominante.

Desde el punto de vista institucional, la Iglesia dependía directamente del gobierno español. Estaba subordinada al Estado y este ejercía el control de sus actividades, excepto en asuntos relacionados con el ejercicio de la doctrina y la religión. La monarquía era, en estricto rigor, la cabeza de la Iglesia.

La Corona ejerció el control sobre la Iglesia a través del Patronato Real, que reunía la base jurídica de los derechos y obligaciones concedidos por el Vaticano. La Iglesia era otro instrumento de gobierno y se le concebía como medio para imponer su política y ejercer control sobre sus súbditos. En teoría nada podía hacer la Iglesia sin permiso del monarca y, de acuerdo con el principio absolutista y centralizado del gobierno, los nombramientos de todos los clérigos regulares y seculares, los programas de evangelización y la construcción de iglesias, monasterios, escuelas sólo podían efectuarse mediante aprobación real.

Sin embargo, el énfasis espiritual y humanista que caracterizó la actuación de la Iglesia, en los primeros años de la

conquista, habría de decaer con el tiempo, tanto por la competencia entre la administración secular y la regular de las órdenes religiosas, cuya variedad llegaba a superar a las doscientas, como porque con el tiempo fueron adquiriendo grandes riquezas materiales en administración de haciendas, y en las finanzas, obligándolos a participar más directamente en los asuntos estrictamente civiles.

Su influencia fue tal, que con frecuencia los eclesiásticos eran nombrados para puestos públicos desde donde la Iglesia llegaba a ejercer control de la economía, la sociedad y la política. La evangelización e incorporación de nuevas tierras y sociedades quedaban principalmente en manos de los miembros del clero regular y de las misiones.

A la diferencia de enfoque entre las administraciones del clero regular y del secular, integrado por españoles en su mayoría, se sumarían las aspiraciones de los sacerdotes nacidos en América, cuya participación en la distribución de la riqueza acumulada era pequeña, comparada con la de sus compañeros de la Península. La transformación de la Iglesia, de avanzada espiritual, basada en el trabajo misionero, a institución económica, la condujo a convertirse en competidora del Estado, y estableció con ello una rivalidad que mucho afectaría la organización del gobierno en la Independencia, porque era, de hecho, un Estado dentro de otro Estado.

El descubrimiento, conquista y colonización de América tuvo, como hemos visto, un carácter popular impulsado por auténticos deseos de aventura, enriquecimiento y difusión de la fe, sancionados por la Corona. La recompensa al éxito de estas empresas se basó en la concesión, reparto y distribución de tierras y mano de obra. Para organizar la tierra y la fuerza de trabajo se creó la encomienda que sirvió como núcleo de la organización económica y social de la vida colonial.

La encomienda era una concesión temporal que se había desarrollado durante la reconquista en España pero que se

adaptó en América para explotar a los indígenas que se "encomendaban" a los españoles para trabajar las tierras y minas, o para exigirles tributos. Esta institución creció más o menos sin control durante la primera etapa de la colonia y llegó a consolidarse de tal manera que los encomenderos, antiguos conquistadores, se convirtieron en un poderoso grupo de presión que amenazaba la preponderancia de la Corona.

La explotación de la encomienda correspondía a los conceptos de honor y riqueza heredados del medioevo, que halagaban a los conquistadores haciéndoles sentir señores de la tierra. La encomienda se organizó como una colonia de explotación intensiva y, para que fuera efectiva, requería de la existencia de grandes extensiones de tierra y de grandes cantidades de mano de obra. Esto exigía sumisión de la población en un sistema de división del trabajo estratificado de tal manera que sólo beneficiaba al encomendero.

Las condiciones de explotación infrahumana a que estaba sometida la población indígena, siempre fue motivo de controversia porque los encomenderos podían utilizar la mano de obra discrecionalmente, tenían la obligación de proveer los mecanismos e instrumentos convenientes para la cristianización, aculturación, civilización y educación de los indios, quienes siempre fueron considerados vasallos del rey. En un principio, el tamaño de las encomiendas correspondió a la magnitud de las hazañas. Los primeros en llegar acapararon las mejores tierras y los mejores pueblos. Con el tiempo, sin embargo, la Corona decidió conceder encomiendas a súbditos sin el requisito de haber participado en las empresas de conquista. A partir de entonces, la encomienda se consideró como un premio a la prestación de cualquier tipo de servicio a la Corona y la clase de encomenderos se integró con eclesiásticos, oficiales reales y militares.

La encomienda propició, como señala Charles Gibson, la transición del estado de guerra, caracterizado por la con-

quista, al estado de paz de la Colonia. Con ello se fue creando la aristocracia terrateniente que se mantuvo en la cúspide de la sociedad y cuya tarea se facilitaba por la estructura de la explotación de las masas existentes en la cultura y civilización azteca.

El fortalecimiento de los encomenderos, como clase, preocupó seriamente a la Corona durante los dos primeros siglos. En este tiempo, el gobierno español empleó todo tipo de estrategias para disminuir el poder de los encomenderos. Primero, retirándoles las concesiones y luego limitándolos en la herencia para evitar su supervivencia. Después cuestionando, desde el punto de vista jurídico, si cumplían con los propósitos para que fueron creadas, particularmente a través de la Iglesia en lo relativo al vasallaje, protección y cristianización de los indios y, finalmente, exigiendo el pago de mayores cantidades de impuestos por el disfrute de sus privilegios.

Los encomenderos, por su parte, dieron una verdadera batalla por mantener sus privilegios e inclusive lograr que las encomiendas se concedieran a perpetuidad. La Corona usó todo el poder y toda la influencia del Estado y de la Iglesia para lograr su propósito de neutralizar el poder de los encomenderos, cuya influencia se redujo considerablemente al disminuir la población indígena que le servía de elemento fundamental.

La administración en el virreinato de la Nueva España

La Nueva España fue el primer virreinato que se formó en América. En él se ensayaron los primeros esquemas de organización colonial y de ella derivarían los principios generales de la organización colonial española. El primer gobierno de la Nueva España fue una Audiencia, se constituyó después de la conquista de México ante la negativa de la Corona para otorgar a Hernán Cortés el gobierno civil, por temor a que actuara con independencia de la Corona. Sin

embargo, la Audiencia, integrada por 5 miembros, presididos por Nuño de Guzmán, fue un fracaso en virtud de que sus miembros se preocupaban más por enriquecerse que en sentar las bases de la administración. Esto obligó a la Corona a formar una segunda Audiencia que sirvió de transición hasta la llegada del primer Virrey.

Antonio de Mendoza gobernó a la Nueva España de 1535 a 1550. A él se debe la organización de las autoridades civiles y el control de un territorio que incluía, además, Las Antillas, América Central, Nueva Galicia y posteriormente las Filipinas. Cada una de ellas, con excepción de la Nueva España, se organizaron en Capitanías Generales y contaban con sus Audiencias presididas, de acuerdo con lo expuesto en páginas anteriores, por los Capitanes Generales o los Gobernadores de dichas provincias.

En el caso de la Nueva España, el arribo del Virrey obligó a la subordinación de la Audiencia y las autoridades eclesiásticas y militares cuyas actividades cubrían ya una gran parte del actual territorio de Estados Unidos. Sin embargo, la Audiencia de la Nueva Galicia se mantuvo más o menos independiente del virreinato ejerciendo un control político y jurídico sobre el Occidente de México y propiciando los viajes de exploración hacia el Norte.

Por otra parte, en el virreinato de la Nueva España se plantearon y autorizaron los viajes que servirían de base para la organización de las provincias de la Nueva Vizcaya (1562), Nuevo León (1579), Nuevo México (1598), y Coahuila (1687). La administración de estas regiones se facilitaba tanto por el reconocimiento de la autoridad central, que sancionaba sus viajes, como por la naturaleza de la geografía y la población que obligaba a una organización diferente a la establecida en el altiplano como resultado de la explotación de las tierras y las minas, por la abundancia de mano de obra.

Sin embargo, no sucedía lo mismo con el resto de los territorios. Las ocupaciones de los territorios del Sur, y los

correspondientes a América Central, se habían organizado desde Santo Domingo aún antes del establecimiento del virreinato en la Nueva España. En consecuencia, existían serias rivalidades en cuanto a los límites de las unidades administrativas y las autoridades encargadas de la supervisión y control público de la región ya que, con frecuencia, su dependencia se determinaba por una Audiencia especialmente creada por la región de América Central, o se le subordinaba indistintamente a Nueva España o a Santo Domingo. La situación se aclaró un poco ante un esfuerzo de desconcentración administrativa con la creación de la Capitanía General de Guatemala que incluía partes de Tabasco, Chiapas, y la Península de Yucatán.

Puede decirse que al finalizar el gobierno de los Habsburgos, la Colonia estaba debidamente conformada y la vida política, económica y social establecida conforme a los esquemas impuestos por la administración colonial. Las ciudades de México, Puebla, Oaxaca, Guadalajara y los puertos de Veracruz y Acapulco eran centros importantes de la economía y la cultura. Se habían fundado los principales centros agrícolas del Bajío y establecido los principales centros mineros y ganaderos del Norte en Zacatecas, Fresnillo, Celaya, Aguascalientes, Guanajuato, Mazapil y Durango, entre otros.

Todo esto estaba bien comunicado por una amplia red de caminos que propiciaba el desarrollo de la arriería, considerada como la infraestructura comercial de la economía y el establecimiento de pequeños establecimientos textiles y artesanales para abastecer la demanda de la población. Esta, que no sumaba los cinco millones, permanecía estratificada siguiendo el modelo de una colonia de explotación, caracterizada por una organización piramidal en cuya cúspide estaban los aristócratas, mineros y terratenientes, y los principales funcionarios de las autoridades civiles y eclesiásticas, y en la base, la gran masa de la población indígena, las llamadas República de los Españoles, por una parte y la República de los Indios por otra. Ambas divorciadas en lo

esencial y respondiendo a su particular concepción del mundo y de la vida. Y, en medio, la formación de un grupo de presión encabezado por los criollos que, como clase, reclamaban su posición en la sociedad, y por los mestizos cuyo incremento e importancia comenzaba a inquietar a las autoridades.

Las reformas de los Borbones

Al iniciarse el siglo XVIII, el mundo occidental estaba en medio de un proceso de transformaciones estructurales que obligaban a rediseñar la concepción de la organización económica y política de la Colonia. Los avances de las revoluciones en la agricultura y el comercio ocasionaban el surgimiento de nuevas ideas y esquemas, la incorporación de nuevas regiones a la economía mundial y el advenimiento de nuevos miembros a los grupos aristócratas tradicionales.

Nuevas asociaciones de países, derivados de alianzas monárquicas y económicas, exigían una mayor participación en el comercio de América. Ya para 1700 era evidente la presencia en el Caribe de Francia, Inglaterra y Holanda, y evidente era también su deseo de intervenir abiertamente con el fin de obtener ventajas en las relaciones con los comerciantes y productores de las colonias americanas.

Hasta entonces, la estructura administrativa y política, diseñada en el transcurso del siglo XVI, había conseguido su propósito. Las principales instituciones mantuvieron su independencia de acción entre sí y con una relación formal con la metrópoli para disfrutar los privilegios de la Colonia. Mientras esta relación se mantuvo en equilibrio la Corona podría descansar tranquila y contar con su imperio. Las diferencias entre los grupos coloniales, por más serias que fueran, podían resolverse ante la amenaza de la pérdida de poder de los grupos económicos. La monarquía hacía su juego y utilizaba indistintamente a los administradores públicos a su servicio, de cualquiera de las instituciones, para

mantenerlos vigilados y en suspenso, en espera de una acusación violatoria de los principios por ella establecidos. Este sistema de supervisión y control, basado en la desconfianza, tenía su razón de ser. La consolidación administrativa de la Colonia y el entendimiento entre los miembros de la aristocracia, a pesar de enconadas diferencias, ocasionó que, con el tiempo, los vasallos del monarca se preocuparan más por su beneficio personal que por el de la Corona que lo permitía.

Esto se facilitaba porque la burocracia se improvisaba y no existía un sistema de recursos humanos que permitiera la selección e incorporación de los mejores hombres.

La selección de funcionarios de mayor nivel se basaba en el rango nobiliario, en el favoritismo cortesano, y en los contactos con políticos influyentes ante la Corona o el Consejo de Indias. En un principio los Virreyes fueron hombres de prestigio, leales al rey; pero su calidad fue disminuyendo con excepciones notables a fines de la Colonia. En la época de los Borbones la selección de los virreyes provino de militares y marinos y hubo aún 11 obispos de los 72 virreyes. Además, el hecho de que estos funcionarios fueron destituidos, cambiados o eliminados, sin previo aviso, los incitaba a medrar en sus puestos.

Era evidente la administración para beneficio personal de los virreyes o su ejercicio y, cuando se prestara a interpretaciones erróneas, se recurría al enfrentamiento abierto entre los dirigentes de los grupos de poder hasta llegar, inclusive, a cuestionar la legitimidad del poder, especialmente entre el clero y los funcionarios reales y aún entre los miembros de uno y otro, como fue la constante pugna entre el clero regular y el secular y entre los virreyes, las audiencias, y demás autoridades regionales.

El problema, sin embargo, era estructural. El sistema económico, político y administrativo resultaba inoperante frente al orden internacional del siglo XVIII. La petrificación

de la sociedad y de las instituciones, la falta de recursos para reformar la política económica, el monopolio del comercio y la administración en manos de españoles, la inmovilidad en los cargos públicos y la corrupción, en todos los niveles, impedían realizar los cambios requeridos.

Junto a todo ello, preocupaba a la Corona la formación de una clase media de administradores, clérigos y letrados que manifestaban su poder y su importancia en los momentos coyunturales. Más aún cuando la dependencia de la Corona de sus colonias era cada vez más necesaria para mantener su prestigio y poder imperial.

Esta situación hizo crisis en la segunda mitad del siglo XVIII. La metrópoli comenzó a perder el control administrativo. España había sido seriamente afectada por la paz de Utrech, al verse obligada a aceptar la participación de Inglaterra y Francia en el comercio de América. Esta relación de fuerzas exigía cambios en la política colonial para recuperar lo perdido y mantener la hegemonía en América.

El esquema rígidamente centralizado y patrimonial imposibilitaba el cambio. Era necesario, en consecuencia, iniciar la reforma a fondo.

Las medidas habían de tomarse con cautela. Se requería liberar los controles en la economía y descentralizar la administración. Junto a ello, emprender una campaña moralizadora y eficaz, mediante la renovación de funcionarios que permitiera cumplir la nueva política e incrementar los envíos de recursos a la Corona.

El sistema diseñado constituía una especie de "nacionalización económica" de las actividades comerciales. Esto implicaba, según Stanley Stain, la recuperación de las concesiones económicas otorgadas con manga ancha a otras potencias europeas, especialmente a Inglaterra, Francia, Holanda y Estados Unidos; eliminar los contactos comerciales directos entre Europa y las colonias, diseñando medidas

para evitar el contrabando y permitiendo el tráfico lícito y el cobro de impuestos; ampliar el número de puertos y grupos de comerciantes en los negocios trasatlánticos y, procurar la recuperación mediante un intenso desarrollo de la agricultura y la industria. Junto a ello, y quizá lo más importante, el establecimiento de una nueva política y administración que permitiera la incorporación de nuevos funcionarios de la misma Colonia en este proceso, lograr su identificación con el Estado español y fortalecer el gobierno en ambos lados.

Para cancelar el sistema de excesivo proteccionismo y rígida centralización, sin causar grandes inquietudes, la Corona trató con cautela de aprovechar en un principio el *status quo* de las actividades comerciales y pasarlo lentamente de Sevilla a Cádiz y, con ello, iniciar la destrucción del monopolio de Andalucía. Sin embargo, en un sistema dependiente, esta decisión, que parece muy simple, tenía serios efectos en la Colonia.

Las relaciones económicas monopolíticas de la Península tenían su contraparte en el monopolio ejercido por los Consulados de la Nueva España. La liberación del comercio abría la puerta a la creación de nuevos grupos de comerciantes y de Consulados que demandaban independencia de acción fuera del esquema tradicional.

Los efectos de esta decisión no se hicieron esperar. El Consulado de comerciantes de la ciudad de México hubo de aceptar a finales del siglo XVIII y principios del XIX la creación de los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla. Además, los españoles, usufructuarios exclusivos del comercio se vieron obligados a aceptar como miembros de los Consulados a criollos y estos, imbuídos del nuevo espíritu reformista, forzaron la creación de sucursales de los nuevos consulados en Orizaba, Valladolid, Oaxaca, Querétaro y Guajuato.

Para estimular el comercio y establecer su esquema reformista, la Corona decidió fortalecer el sector minero, integrado por familias poderosas de criollos. Para ello se crearon un Tribunal y un Colegio de Minería que inició los análisis y estudios del ramo, principió la difusión de los adelantos técnicos y científicos sobre la materia, sentó las bases para dirimir conflictos legales y logró que se estimulara su desarrollo, mediante la reducción del pago de impuestos a la importación de materias primas, especialmente mercurio, maquinaria y equipo.

En el aspecto político, el paso más trascendente se dio cuando la Corona dictó una serie de medidas para neutralizar y subordinar el enorme poder que había adquirido la Iglesia frente al Estado. La Iglesia, como se ha dicho, era la institución más influyente y dominante, en la vida económica, social y política de la Colonia. Era un Estado dentro de otro Estado. Para lograr su propósito el gobierno prohibió la fundación de nuevos conventos y la incorporación de novicios y decretó la expulsión de los jesuitas. Posteriormente dictó medidas para eliminar fueros y privilegios y aún sometió a los clérigos obligándolos a cumplir sentencias en cárceles civiles.

El golpe decisivo para la Iglesia se dio en 1804, con la expedición de la **Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales Capellanías y obras pías para la consolidación de Vales Reales**. La cédula afectaba los intereses económicos y políticos de la Iglesia, porque, al administrar los fondos, actuaba como institución financiera de los poderosos, quienes, en las épocas de crisis, recurrían a ella para recapitalizarse, hipotecando sus propiedades y negocios. Su ejecución afectaba también a la oligarquía terrateniente, al tener que cubrir el monto de las hipotecas en un momento en que no había fondos. Por ello los miembros de la Iglesia y los terratenientes se unieron y encabezaron las más enconadas protestas contra las autoridades de la metrópoli.

Para neutralizar a la antigua burocracia, ordenar las reformas y lograr el éxito buscado, la Corona emprendió la reor-

ganización administrativa de la Nueva España. La tarea se encomendó a José de Gálvez, uno de los mejores técnicos y administradores malagueños, cuya experiencia en la administración colonial la adquirió como Visitador y Ministro de las Indias. En esencia se trataba de terminar con la dicotomía entre el poder real y el formal, entre la teoría y la práctica, entre el mundo moderno y el primitivo, entre el poder espiritual y el poder temporal, entre los peninsulares y los indios y entre las repúblicas de los indios y la república de los españoles. En suma, de unir los intereses de la oligarquía terrateniente, los comerciantes, la Iglesia y el Estado, en uno solo dependiente de la Corona, de tal manera que se procurara su fortalecimiento y recuperara el poder que había perdido frente a sus competidores europeos.

La creación del sistema de intendencias fue la respuesta adoptada por el gobierno para descentralizar y desconcentrar el poder concentrado en el virreinato. La organización provincial se cambió por doce intendencias: Durango, Guadalupe, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Estas se subdividieron, a su vez, en Partidos. A la cabeza de estas unidades político-administrativas estaban los Intendentes o Gobernadores. Funcionarios con el puesto de subdelegados se encargaban de administrar los partidos y, a nivel local, se crearon los Alcaldes Mayores.

Los Intendentes eran los responsables de la administración, de las finanzas, la justicia y de los asuntos militares. Su tarea principal consistía en revitalizar el orden político y, en materia económica fomentar la industria, el comercio, la agricultura y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos a la hacienda pública.

La operación de una estructura como ésta no era empresa fácil, especialmente si se toma en cuenta que se mantenían inalterables los puestos del Virrey y de las Audiencias. Estos, como era de esperarse, se oponían a los Intendentes y aún obstaculizaban su tarea. A pesar de ello, la reforma y

reestructuración administrativas fueron un éxito. La buena administración logró sus mejores frutos en la reorganización de la Hacienda. Se logró entonces formalizar los informes y envíos de la recaudación y la cuenta pública; se clausuraron los desfalcos, acelerando la tramitación de expedientes, se agilizaron los mecanismos de vigilancia y control, se incrementaron los salarios, se estableció el sistema de partida doble, se procuraron nuevos métodos de recaudación, y, se crearon nuevos impuestos a pulperías y al comercio. El Estado se probó y justificó como buen administrador en el manejo de los monopolios como el mercurio, la sal, los naipes, la lotería y el tabaco. Y se ordenó la **Historia General de la Real Hacienda**, que contenía las explicaciones teóricas y prácticas sobre la legislación y la política seguida en todas las ramas de la Hacienda, y cuyo valor sería incalculable para el manejo de estos asuntos después de consumada la Independencia.

Asimismo, a pesar de las restricciones de la política económica española, en sus deseos por proteger a su incipiente producción industrial y la del Caribe, se logró desarrollar la industria del azúcar, la fabricación de hilados y tejidos, de lana y algodón y las artesanías. La agricultura experimentó enormes progresos, especialmente en el Bajío que, con sus casi 1,000 hacendados y ranchos, se convirtió en el granero de la Nueva España. Y la ganadería, por su parte, había florecido en los ranchos y haciendas del norte. El resurgimiento económico de la colonia era un éxito. Las reformas de los borbones se habían ejecutado a través de una administración eficiente. Era, como lo dice Luis Villoro, la época de oro de la sociedad colonial.

El ejército, que había llegado en estas fechas, ya había adquirido experiencia en los asuntos coloniales y había ejecutado la expulsión de los jesuitas. Además puso en claro la supremacía del Estado sobre las demás instituciones, mantuvo el orden y los ánimos calmados, advirtiendo su poder se transformó en grupo de presión reclamando para sí, el tratamiento y los fueros especiales que le correspondían

en tribunales de su jurisdicción. Con el tiempo se sumaría a la élite del poder.

Aires libertarios, sin embargo, soplaban por todos los confines y amenazaban con llevar los cambios y progresos logrados, más allá de las intenciones de reformadores españoles. El principio de que lo que era bueno para el Estado debía ser bueno para los súbditos, y el pacto divino que le daba justificación al Estado español se habían desgastado considerablemente en 300 años.

Por todas partes los mexicanos se replanteaban este principio y se principiaba a cambiar su sentido. Lo que era bueno para el individuo, se decía, lo sería para el Estado, y éste, habría de cumplir mejor su función como vigilante de un orden armónico en que se afirmara la libertad individual frente al mismo Estado. Los principios del liberalismo comenzaban a echar raíces en México.

Esta nueva concepción de la política llegó a la Colonia a través de las reformas económicas y floreció entre las clases medias sin llegar a las grandes mayorías. Lo verdaderamente notable de las transformaciones políticas, económicas y administrativas es que descubrieron las contradicciones estructurales del sistema español y agudizaron las rivalidades entre los miembros más destacados de la oligarquía colonial, especialmente entre las autoridades eclesiásticas, militares y civiles; pero, sobre todo, como lo explican claramente E. Florescano e I. Gil, se provocó un desajuste en las estructuras sociales que no encontraron solución institucional por el camino de la política.

En rigor, las reformas desencadenaron un proceso desestabilizador. El pueblo constató las desigualdades sociales, aumentaron los desequilibrios del desarrollo económico regional. Estaban convencidos de que las reformas no habían tenido otro fin que fortalecer las relaciones de dependencia con la metrópoli. Además, se hizo evidente la dependencia económica de la metrópoli de su Colonia, como lo había pro-

bado el auge de los últimos cincuenta años. Y la formación de nuevos grupos que adquirirían preponderancia en el ejército, el comercio, la minería, la agricultura, la administración pública y la Iglesia, reclamaban su lugar y exigían participar en la toma de decisiones.

Para el pueblo en general el problema estaba aún más personalizado. Los peninsulares ocupaban los principales puestos administrativos, políticos, eclesiásticos y militares. Entre ellos el Virrey y su equipo principal, el Mayordomo, el Regente de la Audiencia, la mayoría de los Oidores, los Alcaldes de la Corona, los Fiscales, los Intendentes, el Director de Minería, los Alcaldes Ordinarios, el Colector de la Alcabala, el Capitán General del Ejército, los Mariscales de

Campo, Brigadieres, Comandantes, Coroneles, Capitanes y Oficiales.

A la frustración social ocasionada a criollos y mestizos que integraban una incipiente clase media de administradores públicos, pequeños comerciantes, abogados, mayordomos y los cuadros medios del ejército y la Iglesia se acompañó, como lo señala E. Florescano una frustración política. Al descontento general sólo le faltaba un detonador. Este se dio en 1808 cuando el ejército francés obligó la abdicación de Carlos IV. En adelante el pueblo español y Nueva España reclamaron la participación directa en la defensa de la Corona iniciando en ambos lados una nueva etapa de la historia.