

AUTORIDAD Y FLEXIBILIDAD EN LA BUROCRACIA IMPERIAL ESPAÑOLA ¹

John LEDDY PHELAN

Resumen: La aproximación a la burocracia colonial española es la del “análisis de estándares conflictivos”, propuesto inicialmente por Andrew Gunder Frank. Dada la ambigüedad de metas y el frecuente conflicto entre estándares, no todas las leyes pueden ser cumplidas simultáneamente. La prevalencia de estándares mutuamente conflictivos, que impedía al subordinado ejecutar todos los estándares a la vez, le dio una voz a los subalternos en la toma de decisiones, sin comprometer el control centralizado de sus superiores. Los historiadores tradicionalmente han asumido que la administración española tuvo un conjunto de objetivos totalmente claros y que los estándares de conducta de sus agentes administrativos no fueron mutuamente conflictivos. La hipótesis de estándares-en-conflicto, no obstante, provee una explicación más satisfactoria de la amplia brecha entre la ley y su observancia en el imperio español. Un énfasis particular se da al análisis de elementos de centralización (la residencia y la visita) y a aquellos de descentralización (la fórmula “obedezco pero no cumpla”). Esta aproximación no sólo aplica para la administración hispanoamericana; también puede arrojar luz sobre la estructura y la naturaleza de diferentes tipos de organizaciones burocráticas.

Palabras clave: legalismo, burocracia, administración, imperio español

Prólogo del traductor a la presente edición

En el obituario dedicado a John Leddy Phelan (1924-1976), James Lockhart –quien fue alumno suyo en la Universidad de Wisconsin, Madison– sostiene que el artículo aquí publicado anunció una nueva fase en el trabajo del historiador estadounidense. Si bien éste ya se había adentrado en el estudio de la administración colonial española con *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses* (1959), fue en “Autoridad y flexibilidad en la burocracia imperial española” donde delineó la hipótesis de trabajo que orientaría sus investigaciones posteriores, y que redundaron en los libros *The*

¹ NdT: Este artículo fue publicado originalmente en *Administrative Science Quarterly* (vol. 5, nº1, junio de 1960, p. 47-65), publicada por SAGE Publications a nombre de la “Johnson Graduate School of Management” de la Universidad Cornell (Ithaca, Estados Unidos). Se agradece a SAGE Publications por la autorización para traducir y publicar el artículo, y también a Joan Friedman y Linda Johanson, actuales editoras de la revista, por la invaluable ayuda prestada en la obtención de este permiso. Una primera traducción del artículo se publicó en el segundo número de la *Revista de Administración Pública* (julio-septiembre de 1961, pp. 18-30), dependiente del Instituto Superior de Administración Pública (Buenos Aires, Argentina). Hasta donde se ha podido averiguar, esta traducción no tuvo mayor circulación, lo que constituye un aliciente más para publicar una nueva traslación del texto de Phelan. Cabe indicar que, para esta tarea, se ha tenido siempre a la vista la primera traducción, con la cual esta segunda versión guarda no pocas diferencias.

Kingdom of Quito in the Seventeenth Century: Bureaucratic Politics in the Spanish Empire (1967) y *The People and the King: The Comunero Revolution in Colombia, 1781* (publicado póstumamente en 1978) . Asimismo, aquella hipótesis derivaría en la formulación de un concepto teórico aún vigente en la historiografía colonial: el de “constitución no escrita”, mediante el cual Phelan se refiere a que “las decisiones básicas se adoptaban mediante consultas informales entre la burocracia real y los súbditos coloniales del rey”, y a que “[p]or lo general se llegaba a un compromiso operante entre lo que deseaban idealmente las autoridades centrales y lo que, con realismo, podía esperarse de las condiciones y las presiones locales” . El germen de este concepto se encuentra en la hipótesis propuesta en “Autoridad y flexibilidad...”.

Phelan se vale acá de las investigaciones desarrolladas por Andrew Gunder Frank en torno a la organización del sistema industrial soviético, particularmente de lo que Frank denominó “análisis de estándares conflictivos”. Este modelo explica que, debido a la ambigüedad de las metas fijadas y a la mutua conflictividad entre los estándares impuestos por diferentes jerarquías, los miembros de un sistema organizacional están imposibilitados de cumplirlos todos a la vez. Como resultado, el sistema funciona en una dinámica de autoridad y flexibilidad respecto de la imposición (por parte de las autoridades) y el cumplimiento (por parte de los subordinados) de los estándares. De allí que la selectividad de los mismos sea un elemento clave, pues –como concluye Phelan– ella “permite que un sistema de estándares conflictivos entre sí sea operacionalmente viable”. Este modelo, que Frank observó funcionando en la industria soviética durante la década de 1950, es el mismo que Phelan consideró operativo en la administración imperial española de los siglos XVI al XVIII. Tal asunción, cabe señalar, de ninguna manera debe entenderse como una acomodación acrítica de los hechos históricos a la teoría. En su tránsito desde el sistema industrial soviético a la burocracia española colonial, el “análisis de estándares conflictivos” pasa a operar como una “teoría viajera”, es decir, como una formulación que transgrede cualquier límite espacial y temporal, aunque “sin facilismo universalista o totalización generalizadora” . Así, Phelan advierte que ambas organizaciones no eran idénticas, pues, a diferencia del sistema ruso, la burocracia hispana debía lidiar con la distancia geográfica y con la consecuente lentitud en los cambios operacionales.

Las nociones de “estándares conflictivos”, “autoridad” y “flexibilidad” no son los únicos conceptos teóricos a los que recurrió Phelan para comprender el funcionamiento de la burocracia colonial española. También tomó prestados los de “racionalidad formal” y “racionalidad sustantiva” de Max Weber, y la tríada hegeliana de “tesis-antítesis-síntesis”. Ello evidencia que el proyecto investigativo de Phelan se nutría no sólo de documentos históricos, sino también de ideas desarrolladas en otros campos del saber, como la filosofía y las ciencias sociales; y esto es importante de destacar, pues el maridaje entre historiografía y teoría no siempre ha sido recurrente. A propósito de este punto, se puede considerar que el artículo y la hipótesis de Phelan han adquirido nueva luz a partir de una reciente formulación teórico-historiográfica, a saber, la de las monarquías policéntricas. Según esta propuesta, los dominios españoles –y también los portugueses– no eran periferias del centro ibérico, sino que constituían centros por sí mismos en cuanto estaban dotados de

autonomía y capacidad de negociación. Por ello es que la dominación monárquica es conceptualizada en los términos de una hegemonía política, pues se estima, en un sentido gramsciano, que el consenso prevalecía sobre la coerción. Esta descentralización del poder resulta homóloga a la dinámica de autoridad-flexibilidad delineada por Phelan, quien, por lo demás, también desestima la preponderancia de la coerción militar. Apuntar esto no tiene la intención de construir una filiación entre una y otra propuesta, algo difícil de lograr considerando que Phelan se refiere abiertamente a los territorios bajo dominio español como colonias, mientras que el enfoque policéntrico tiende a concebirlos como reinos anexados a la Corona de Castilla. Nada más se desea remarcar que el artículo de Phelan, pese a haber sido publicado hace casi seis décadas, aún conserva una actualidad y una utilidad relevantes para el estudio del periodo colonial.

Introducción

La estabilidad social y política fue una característica predominante del vasto imperio ultramarino de España. En una época de comunicaciones lentas, España fue capaz de proteger sus amplios y dispersos dominios coloniales contra frecuentes amenazas externas y ocasionales revueltas internas, tanto en América como en Asia, sin depender fuertemente de la coerción militar².

Dos instituciones fueron las principales responsables del mantenimiento de un *statu quo* social sostenido por tres siglos: la Iglesia Católica Española –y era más española que romana– y la burocracia imperial. La efectividad de estas dos instituciones se volvió patente en el periodo siguiente a las guerras de independencia. La emancipación política barrió con la burocracia imperial, y la iglesia emergió de la lucha con sus fuentes tradicionales de poder considerablemente disminuidas. El resultado fue la inestabilidad política. La nueva ideología republicana inspirada por las revoluciones estadounidense y francesa no llenó el vacío creado por la abolición de la burocracia colonial y el debilitamiento de la iglesia. De hecho, la organización militar tomó el control después de la independencia, y las distintas ideologías no fueron más que una fachada para enmascarar este control.

En vista del predominante rol de la burocracia colonial en la creación de las condiciones de una estabilidad social perdurable, la dinámica de este sistema merece algún escrutinio. El objetivo de este ensayo es examinar la burocracia española a partir de una estimulante hipótesis recientemente desarrollada por Andrew Gunder Frank. Aunque la hipótesis de Frank estuvo inspirada en su estudio de la operación del sistema industrial en la Unión Soviética, su modelo ilumina igualmente el funcionamiento de otros sistemas burocráticos.

² Quisiera aprovechar esta oportunidad para expresar mi agradecimiento a James D. Thompson, director del Administrative Science Center de la Universidad de Pittsburgh. Este artículo fue discutido en una reunión en el Centro en mayo de 1959.

1. La hipótesis

Frank delineó su modelo de la siguiente manera:

“Más de un canal jerárquico de comunicación es mantenido. Estándares³ múltiples y, al menos, parcialmente conflictivos son impuestos por los superiores a los subordinados. El conflicto puede surgir entre los estándares impuestos dentro de cada jerarquía, así como entre aquellos impuestos por diferentes jerarquías. Los subordinados son libres de decidir cuáles de los estándares conflictivos cumplen, si es que cumplen alguno. No obstante, los subordinados son responsables ante los superiores por su comportamiento respecto a todos los estándares; y los subordinados pueden ser responsabilizados por incumplir cualquiera de ellos. La importancia relativa de los estándares no está ni adecuada ni completamente definida, aunque tampoco está totalmente indefinida. La prioridad entre los estándares es ambigua. Los subordinados estiman la prioridad de los mismos con tal de orientar su toma de decisiones y la ejecución de tareas. Cada subordinado prioriza aquellos estándares que están más acordes con sus motivaciones y las circunstancias del momento, y aquellos que más probablemente sean invocados por los superiores a la hora de evaluar su trabajo. Los superiores, a su vez, hacen su estimación de prioridad para guiar su evaluación necesariamente selectiva del trabajo de los subordinados y la ejecución de los estándares. Todo el proceso es continuo: los superiores modifican el conjunto de estándares para cumplir con sus cambiantes objetivos; los subordinados adaptan sus decisiones a los cambiantes estándares y a las cambiantes circunstancias; los superiores imponen estándares de acuerdo a su cambiante prioridad⁴”.

En este modelo, dos elementos sobresalientes son la flexibilidad y la autoridad. La flexibilidad comprende (1) la respuesta de los subordinados a los cambiantes objetivos de sus superiores, (2) la adaptabilidad de los subordinados a las cambiantes circunstancias, y (3) la iniciativa de los subordinados para respaldar las innovaciones. En este contexto del término, autoridad significa susceptibilidad de los subordinados a los objetivos de sus superiores en lugar de mera adherencia a sus normas. La distinción weberiana entre “racionalidad formal” y “racionalidad sustantiva” es pertinente. La racionalidad formal se refiere al cálculo y la predictibilidad racionales basados en la sujeción a procedimientos específicos, cuyo resultado es la ejecución de tareas; la racionalidad sustantiva alude a la ejecución de la tarea misma, independientemente de los medios empleados. El sistema burocrático en discusión exhibe una racionalidad sustantiva en lugar de una formal.

³ NdT: Frank y Phelan ocupan el término “standard”, el que acá se traduce como “estándar”. Esta decisión no obedece a un literalismo, sino a que el concepto español de “estándar” es amplio en su significado (según el Diccionario de la Real Academia Española, puede tener las acepciones de “tipo, modelo, norma, patrón o referencia”). Por ende, es un término que se ajusta mejor a la noción de “presiones”, con que los autores definen más adelante el concepto de “estándar”.

⁴ Andrew Gonder Frank, “Goal Ambiguity and Conflicting Standards: An Approach to the Study of Organization”, *Human Organization*, Oklahoma, n°17, 1958-1959, p. 8-13, 11.

La multiplicidad de estándares permite a los superiores hacer sentir sus siempre variables deseos añadiendo nuevos estándares o desplazando el énfasis entre los existentes. Por su propia incompatibilidad, los múltiples estándares otorgan un amplio espacio de discreción a los subordinados, que resulta en la descentralización de la toma de decisiones. La evaluación selectiva del trabajo y la ejecución selectiva de estándares hacen que la incompatibilidad entre los estándares sea operacionalmente factible.

Este sistema también produce autoridad. Los superiores pueden invocar, si lo desean, alguno de los estándares que no ha sido satisfecho. La imposición selectiva permite a los superiores transformar la autoridad potencial en autoridad real en cualquier momento. Por ende, los subordinados se mantienen sensibles a los deseos tanto formales como “reales” de sus superiores. La existencia de múltiples jerarquías y canales alternativos de comunicación impide a los subordinados obstruir la ascendente circulación de información respecto a su mal desempeño. Al proveer a los superiores de un amplio rango de conocimiento sobre las condiciones inferiores, los subordinados se hacen más responsables ante ellos.

Para aplicar esta hipótesis a la burocracia imperial española, primero se deben delinear los elementos estructurales de la administración colonial. Posteriormente, los tipos de estándares impuestos a los magistrados coloniales por sus superiores en España deben ser clasificados antes de evaluar la naturaleza de las respuestas de éstos a sus superiores. Por último, se considerará la evaluación de los superiores y el control sobre la conducta de sus subordinados en las colonias.

Los datos ilustrativos serán tomados de eventos conectados con la política indiana de la Corona durante las décadas que van desde fines del siglo XVI hasta inicios del siglo XVII. Los ejemplos también pudieron haberse tomado del siglo XVIII. Los elementos organizacionales fundamentales del sistema burocrático creado por los monarcas habsburgos no se vieron sustancialmente alterados luego del advenimiento de la dinastía Borbona en 1700. En el siglo XVIII, sin embargo, el cambio de énfasis lo marcó el esfuerzo por hacer más eficiente el sistema a fin de incrementar los ingresos de la Corona. Este estudio ofrece pocos datos nuevos. Su objetivo principal es perfilar una hipótesis de trabajo que pueda suministrar un nuevo marco conceptual para futuras investigaciones.

2. La estructura de la administración colonial

En la cima de la burocracia colonial española estaba el Rey. Directamente bajo el monarca estaba el Consejo de Indias, ejerciendo, por delegación real, suprema jurisdicción sobre todas las fases de la administración colonial: legislativa, financiera, judicial, militar, eclesiástica y comercial. Sólo en lo más alto la burocracia imperial estaba fuertemente centralizada en las personas del Rey y su Consejo. Los agentes de la Corona en América y las Filipinas eran los virreyes, los gobernadores y la Audiencia. Los virreyes y los gobernadores mantenían,

ostensiblemente, supremo dominio en materias tanto civiles como militares⁵; en sus territorios, ellos eran los representantes inmediatos del Rey. El control del personal militar y los aspectos seculares del gobierno eclesiástico estaban bajo su jurisdicción. Ellos nombraban a la mayoría de los oficiales coloniales de menor categoría, sujetos a la eventual confirmación del Consejo en España.

La centralización de la autoridad en los virreyes y los gobernadores era, sin embargo, más aparente que real. En varias esferas, la jurisdicción de tales magistrados estaba rigurosamente limitada. Muchos de los subordinados de los virreyes, así como los jueces de la Audiencia y los oficiales de la Hacienda, que eran casi sus pares, eran designados por la Corona. Éstos se comunicaban directamente con el Consejo. En estas circunstancias, el control del virrey sobre algunos de sus subordinados y casi pares frecuentemente fue nominal. Aun cuando los virreyes virtualmente tenían una libertad indiscutida en materias de rutina administrativa, incluso en este ámbito sus poderes estaban limitados, ya que cada aspecto de la vida colonial, hasta los más mínimos e insignificantes detalles, estaban regulados por un voluminoso cuerpo de legislación de inspiración paternalista expedida por el Consejo. Virreyes y gobernadores estaban bajo constantes órdenes para hacer cumplir estos mandatos. Estas reglamentaciones fueron codificadas en 1681 en la celebrada *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*. En asuntos de política, los virreyes debían remitir todas las decisiones a España.

El virrey compartía muchos de sus poderes con la Audiencia, la segunda jerarquía en el sistema. Estos cuerpos constituyeron las más altas cortes de apelación en sus respectivos distritos. La Audiencia también funcionó como un consejo asesor para el virrey o el gobernador, y ejerció algunas funciones legislativas. En caso de algún choque entre ambos, la autoridad última usualmente correspondía al virrey. Sin embargo, un funcionario superior vacilante o una Audiencia obstinada fácilmente podían desbaratar este delicado equilibrio de jurisdicciones.

Además de los virreyes y la Audiencia, las otras dos jerarquías administrativas eran la eclesiástica y la fiscal. Bajo el sistema del *Real Patronato de las Indias*, el Rey, como patrón de la Iglesia de las Indias, actuaba como el vicario del Papa en la administración eclesiástica. Los agentes reales administraban los impuestos eclesiásticos y nombraban a todos los dignatarios de la Iglesia, desde el arzobispo hasta el cura párroco. Los asuntos de disciplina y doctrina eran las únicas esferas importantes fuera del control de la Corona. Aun cuando el virrey

⁵ Antes del siglo XVIII habían dos virreinos en el Nuevo Mundo. El de la Nueva España comprendía toda la parte española de América del Norte, y el de Perú, toda la parte española de América del Sur. Los virreinos estaban divididos en distritos de Audiencia dirigidos por un gobernador, un capitán general o un presidente. En el virreinato de Nueva España existían distritos de Audiencia para la Ciudad de México, Guadalajara, las Antillas, América Central y las Filipinas. Aunque el virrey detentaba mayor prestigio social que los magistrados jefes de los distritos de Audiencia, estos últimos ejercían, en sus respectivos distritos, sustancialmente los mismos poderes que los primeros en los suyos. Para fines de discusión, los virreyes y los gobernadores podrían, por lo tanto, ser incluidos en la misma clasificación.

actuaba como vicepatrono de la Iglesia en su distrito, la jerarquía eclesiástica gozó de un amplio margen de acción casi independiente. Los prelados podían apelar directamente al Consejo en España, y a menudo pusieron al virrey en contra del Consejo y viceversa.

En la administración eclesiástica, los obispos eran responsables ante el Rey como patrono de la Iglesia en las Indias. No obstante, en materias de fe, moral y disciplina sacerdotal el episcopado respondía al Papa y, bajo él, a las congregaciones sagradas en Roma. No existían conflictos significativos entre la Corona Española y la Santa Sede en el ámbito del dogma y la doctrina, pero los enfrentamientos jurisdiccionales eran constantes y violentos.

La autoridad de los obispos sobre el clero tampoco era indiscutida. El clero regular, que inicialmente cargó con la mayor responsabilidad en la conversión de los indígenas, ejercía acciones a menudo discrepantes con las prerrogativas episcopales⁶. Este breve repaso sólo tiene la intención de sugerir que el Gobierno de la Iglesia en las Indias era de tal carácter que ésta constituía una jerarquía parcialmente independiente y parcialmente interdependiente.

Los funcionarios de la Real Hacienda, aunque de menor rango que los virreyes y los gobernadores, tenían la misma autoridad que ellos en su esfera de administración de los ingresos reales.

El virrey, en realidad, era el coordinador de las distintas jerarquías administrativas. Él presidía la Audiencia en tanto Consejo de Estado, actuaba como vicepatrono de la Iglesia y ejercía como presidente de la Junta Superior de la Real Hacienda (la oficina del erario). A veces, además, las funciones de una jerarquía eran ejercidas por miembros de otra. En el caso de la muerte repentina del virrey, la Audiencia asumía el mando supremo del gobierno hasta el arribo de un sucesor desde España. Los arzobispos en ocasiones ejercían de virreyes. A pesar de estas ocasionales mezclas de oficios y la centralización nominal del poder en el virrey, las otras tres jerarquías conservaban una cuota importante de autonomía, y cada una respondía directamente al Consejo de Indias en España.

La Corona deliberadamente mantuvo varios canales de comunicación con sus agentes coloniales. El objetivo era asegurar que los superiores en España tuvieran múltiples fuentes de información respecto de las condiciones reales. Como lo ha señalado Clarence Haring:

“La única centralización real estaba en el Rey y su Consejo en España. El gobierno imperial español se componía de controles y equilibrios; no se sostenía, como en muchos estados constitucionales, en una división de poderes, legislativo, judicial y ejecutivo, sino en una

⁶ Para un estudio del *Patronato*, véase Haring, Clarence, *The Spanish Empire in America*, Oxford University Press, New York, 1947, capítulo X [NdT: Hay traducción al español: *El imperio español en América*, trad. Adriana Sandoval, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990]. Para una discusión del conflicto jurisdiccional entre el episcopado y el clero regular en las Filipinas, véase mi libro *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses, 1565-1700*, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1959, p. 32-35. La Inquisición, que no tenía jurisdicción sobre los indígenas, constituyó otra jerarquía semi-autónoma dentro de la Iglesia.

división de autoridad entre diferentes individuos y tribunales que ejercían los mismos poderes. Nunca existió una línea de demarcación clara entre las funciones de las diversas agencias gubernamentales que lidiaban con los problemas coloniales. Por el contrario, la superposición de funciones fue deliberadamente promovida con tal de evitar que los oficiales acumularan un excesivo prestigio personal o se involucraran en prácticas corruptas o fraudulentas⁷.

Motivada por una permanente desconfianza hacia sus agentes ultramarinos, la Corona, durante el transcurso del siglo XVI, implementó gradualmente una compleja pirámide burocrática, con múltiples jerarquías parcialmente independientes y parcialmente interdependientes. Bajo este sistema, los conflictos entre las distintas burocracias fueron continuos y mordaces, dado que sus jurisdicciones a menudo se sobreponían. Los conflictos al interior de las burocracias mismas eran quizá menos frecuentes, pero igualmente se producían. En la burocracia eclesiástica las tensiones fueron particularmente graves. Los obispos y el clero secular se enfrentaron con el clero regular, y los conflictos entre las distintas órdenes regulares no era inusual. Los obispos y la Corona frecuentemente tenían disputas respecto a sus jurisdicciones.

3. La naturaleza de los estándares en la administración española

Los estándares se refieren a la multiplicidad de presiones a las que todos los administradores coloniales debían ajustarse con tal de conservar su puesto. Los estándares más patentes eran aquellas interminables directrices emitidas por el Consejo de Indias. Estos mandatos a menudo eran contradictorios entre sí. La incompatibilidad de las directrices del Consejo en relación con los indígenas surgía, en parte, del deseo de la Corona por reconciliar las necesidades de los nativos y las de los colonizadores. Los monarcas hispanos justificaron parcialmente su soberanía sobre las Indias en la obligación misional de convertir a los indígenas al cristianismo. En tanto infieles y especialmente en cuanto “cristianos nuevos”, sus derechos de propiedad y su libertad personal ameritaban cierta protección⁸. Además, la Iglesia se orientó considerablemente hacia la protección de los derechos de los nativos. El

⁷ Haring, C., *The Spanish Empire*, Op. Cit., p. 122. Este estudio es un informe autorizado de los elementos estructurales de la burocracia colonial. Véanse especialmente los capítulos VI, VII. Además, véanse Ruíz Guiñazú, Enrique, *La magistratura indiana*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1916; José María Ots Capdequí, *El estado español en las Indias*, El Colegio de México, México, 1941; Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols., Universidad de Sevilla, Sevilla, 1935.

⁸ Para una discusión de la justificación misional de la soberanía española en las Indias, véase mi libro *The Millennial Kingdom of the Franciscans in the New World: A Study of the Writings of Gerónimo de Mendieta, 1525-1604*, University of California Publications in History, n°52, Berkeley and Los Angeles, 1956, capítulo I [NdT: Hay traducción al español: *El reino milenario de los franciscanos en el Nuevo Mundo*, traducción de Josefina Vázquez de Knauth, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1972; véase también “Some Ideological Aspects of the Spanish Conquest of the Philippines”, *The Americas*, Cambridge, vol. 13, n°3, 1957, p. 221-239.

espíritu y la intención de la legislación indiana de la Corona reflejaron la convicción de que los indígenas constituían un grupo inferior en la sociedad, cuyos derechos y obligaciones, sin embargo, merecían una protección paternalista. Las condiciones bajo las cuales los indígenas debían trabajar para los colonizadores estaban minuciosamente regladas en un voluminoso cuerpo de legislación finalmente codificada en la *Recopilación*, aunque estos edictos fueron más frecuentemente honrados con su infracción que con su observancia.

Esta amplia brecha entre la ley y su aplicación se originaba, en parte, en otra fuente de presión. La colonización debía resultar rentable para los colonos españoles, y eso implicaba alguna forma de explotación del trabajo nativo. La Corona usualmente intentó reconciliar el bienestar de los indígenas y el bienestar general de la economía colonial. Algunas veces se logró su armonía, pero hubo casos notables en los que los dos objetivos se mantuvieron en ostensible conflicto entre sí. La crisis económica originada por la disminución de la población indígena en México después de 1576 es un muy buen ejemplo; otro caso fue la crisis en las Filipinas (1609-1648), precipitada por la guerra entre España y los Países Bajos en el Oriente⁹. También hubo otros incontables casos en que los magistrados en las Indias debieron lidiar con directrices incompatibles entre sí, dictadas por el Consejo en España.

La preponderancia de estándares mutuamente conflictivos estuvo alimentada, además, por la ignorancia de las autoridades centrales respecto a las reales condiciones en las colonias. Estas condiciones locales podían volver impracticables las directrices del Consejo, o incluso imposibles de imponer. En muchos casos, el Consejo deliberadamente contravino las condiciones locales. Las autoridades centrales tendían a eliminar las diferencias regionales, en tanto que el objetivo del Consejo era estandarizar las prácticas a lo largo del imperio. De ahí que a menudo se despacharan cédulas reales a todas las Audiencias del imperio. Tal práctica refleja la suprema indiferencia, sino la activa hostilidad de las autoridades centrales, hacia las condiciones locales. Las Filipinas, por ejemplo, fueron tratadas en ocasiones como si fueran otro México.

En vista de la práctica hispana de asignar las mismas funciones de gobierno a diferentes agencias, los burócratas debieron mantener una sensibilidad especial hacia los objetivos y los procedimientos de sus pares en las otras jerarquías administrativas. En la esfera de la legislación indiana, por ejemplo, los virreyes debieron tomar en cuenta las opiniones del clero. Los obispos, en su rol oficial de protectores de los indígenas, podían intervenir en aquellos casos donde las demandas económicas del Estado o de los colonizadores afectarían el bienestar religioso de los neófitos. Dadas sus innumerables misiones entre los nativos, el clero regular también tenía un interés personal en todos los asuntos concernientes al bienestar de los indígenas. Los oficiales de la Hacienda estaban preocupados por los aspectos fiscales de la administración indiana. Una responsabilidad especial de la Audiencia era la defensa legal de los nativos. En la administración de los asuntos indianos, un virrey o un gobernador hubiese

⁹ Para la crisis filipina, véase *Hispanization of the Philippines*, Op. Cit., p. 98-102.

actuado imprudentemente al no tomar en cuenta los puntos de vista de sus pares judiciales, eclesiásticos y fiscales. Con frecuencia, las decisiones fueron resultado de la tensión y el conflicto, como consecuencia del hecho de que las jurisdicciones de estas jerarquías parcialmente independientes y parcialmente interdependientes se superponían. Los gobernadores y los virreyes tampoco podían ignorar a sus subordinados. Los funcionarios de mediano rango, en virtud de sus largas permanencias en el cargo cubriendo muchas administraciones, no estaban desprovistos de medios para influir en la conducta de sus superiores, los virreyes.

Aunque no existía una prensa organizada y articulada que sirviera como vehículo de protesta contra la incompetencia burocrática, los súbditos coloniales no carecían de medios para expresar sus reclamos. Los ricos y los letrados a menudo se comunicaban directamente con el Consejo de Indias. El Archivo General de Indias en Sevilla conserva innumerables peticiones y protestas de grupos corporativos como ayuntamientos o grupos de clase como los encomenderos, así como memorandos de ciudadanos particulares.

Además, un sistema de incentivos y castigos alentaba a los magistrados coloniales a ajustarse a la multiplicidad de presiones. En la burocracia colonial, los cargos fueron efectivamente monopolizados por los españoles peninsulares. Éstos formaron una clase de burócratas de oficio, y podían ser enviados a cualquier región del imperio. El ascenso y los botines eran sus incentivos, así como la asignación a una locación geográfica favorecida. Los cargos en una colonia aislada y económicamente subdesarrollada como las Filipinas eran considerados mucho menos deseables que puestos en México o en Perú, donde un clima más agradable y emolumentos más lucrativos por el cargo atrajeron a ambiciosos funcionarios reales. A pesar de los severos y extendidos conflictos de intereses y valores entre los miembros del sistema, los burócratas coloniales parecían compartir un subyacente espíritu de grupo en cuanto pertenecientes a un cuerpo común, cuya existencia debía ser perpetuada. La mayoría de los miembros parecían estar motivados, hasta cierto grado significativo, por un sentimiento de participación personal en el éxito final del sistema. Además de los incentivos de ascenso, también había toda una serie de sanciones. Éstas comprendían reprimendas, degradaciones, pérdida del cargo, multas y procesos criminales para quienes juzgaran mal las presiones de una situación dada.

Todas esas presiones –órdenes desde España, condiciones locales, los pares y los subordinados de los burócratas, la opinión pública, incentivos y castigos– sirvieron para crear todo un complejo de estándares que orientaron y condicionaron la conducta del funcionariado colonial.

La mentada multiplicidad y el reiterado carácter mutuamente contradictorio de los estándares contribuyeron tanto a mantener la autoridad como a proveer de flexibilidad. La emisión de nuevas directrices por parte de los superiores permitía que aquellos objetivos fuesen conocidos por sus subordinados, y, por ende, contribuyeron al mantenimiento de la

autoridad, cuyos dos componentes eran el conocimiento de parte de los subordinados de los deseos de sus superiores y el cumplimiento de los mismos. La multiplicidad de estándares también aumentaba la flexibilidad. Los superiores tenían la oportunidad de cambiar las directrices y los estándares según lo requería la ocasión. Considerando su naturaleza contradictoria, los subordinados necesariamente tenían un cierto margen en la elección de qué estándares cumplir.

4. Flexibilidad

Existía una variedad de formas mediante las cuales los administradores coloniales respondían a aquellas múltiples presiones creadas por estándares incompatibles entre sí.

Un caso bien documentado ocurrió en México. El siglo de crisis en Nueva España tuvo su origen en la gran epidemia de 1576-1579, durante la cual la población indígena disminuyó masivamente debido a la propagación de enfermedades contagiosas contra las que no era inmune. La crisis se vio acelerada por el veloz declive de la mano de obra nativa disponible, el incremento de la población no indígena (españoles y mestizos), y el amplio uso de fuerza de trabajo nativa por parte del clero regular y del secular para sus numerosos proyectos arquitectónicos. Otro factor que complicó la situación de los indígenas fue un cambio en el uso de la tierra, por el cual una gran parte de la tierra del México central dejó de utilizarse para el cultivo de maíz y fue destinada a la crianza de ganado. El paisaje mexicano fue alterado radicalmente por el aumento de manadas de reses, ovejas y cabras. La población no indígena no estuvo dispuesta a cambiar su acostumbrado estándar de vida, de modo que la presión sobre la diezmada población indígena para aumentar la producción de grano se volvió casi intolerable. Medidas provisionales como la instalación de graneros públicos y un rudimentario sistema de fijación de precios no tuvieron éxito en garantizar un adecuado flujo de alimentos a las ciudades.

El repartimiento (un sistema de reclutamiento de trabajo obligatorio) y el surgimiento de un sistema latifundista basado en el peonaje indígena a mediados del siglo XVIII frenaron la contraída economía. Previamente, durante la primera administración de Velasco el Joven (1590-1595), el repartimiento falló en reclutar suficiente mano de obra de la decreciente población indígena para cumplir al menos con aquellas exigencias que los funcionarios de la Corona reconocían como prioritarias.

Como el mercado de mano de obra estaba restringido, nuevas órdenes llegaron desde España. Los proyectos de reforma contenidos en las cédulas del 24 de noviembre de 1601 y del 26 de mayo de 1609 contemplaban una disminución drástica de las cargas de trabajo de los indígenas. Las políticas de la Corona estaban motivadas por una variedad de consideraciones, ideológicas pero también humanitarias y económicas. Los indígenas, como recientes conversos al cristianismo, merecían la protección especial de la Corona. La compasión por su grave situación, ya que eran diezmados por la hambruna, las enfermedades

y el exceso de trabajo, fue otro factor. En tercer lugar, el interés propio recomendaba medidas de auxilio. Los indígenas debían ser preservados ya que eran la principal fuerza laboral de la colonia. Los virreyes, la Audiencia, y aun el clero, no subestimaron la pertinencia de estos argumentos. Es más, los mismos funcionarios advirtieron que la implementación de las cédulas de 1601 y 1609 sólo agravaría una crisis ya apremiante. En vez de la amenaza de hambre, lo que resultaría de allí sería la hambruna efectiva en las ciudades de la Nueva España. Enfrentados a estándares conflictivos, las autoridades responsables en Nueva España dieron prioridad a la crisis económica general por sobre la situación específica de los indígenas. Invocando una tradicional fórmula del procedimiento administrativo español, los virreyes y la Audiencia obedecieron pero no cumplieron las órdenes del Consejo¹⁰.

El uso efectivo de esta fórmula merece un examen más profundo. El aislamiento geográfico de las colonias, la amplia divergencia en las condiciones regionales y la parcial atención a estas condiciones por parte de las autoridades centrales volvía conveniente tal recurso institucional. Los orígenes de la fórmula se remontan al concepto legal romano de que el príncipe no puede disponer ninguna injusticia. La cláusula “Yo obedezco” implica el reconocimiento por parte de los subordinados de la legitimidad del poder del soberano, quien, si está informado apropiadamente de todas las circunstancias, no cometería ningún error. La cláusula “Yo no cumpro” es la asunción, por parte del subordinado, de la responsabilidad de posponer la ejecución de una orden hasta que el soberano sea informado de aquellas condiciones que puede ignorar, y sin cuyo conocimiento puede cometerse una injusticia.

Los principales magistrados en las Indias tenían permitido por ley retrasar la ejecución de órdenes reales cuya implementación pudiese provocar una injusticia o indeseables conflictos sociales. Los administradores coloniales debían justificar inmediatamente su conducta ante el Consejo. Las autoridades centrales, a su vez, debían volver a emitir las órdenes en su forma original, o podían modificarlas de acuerdo con las sugerencias de las autoridades locales. Estas últimas, por su parte, podían invocar nuevamente la fórmula con la esperanza de que, por procastinación, las indeseadas propuestas pudieran quedar sepultadas por la inercia burocrática¹¹.

Los administradores coloniales debían aplicar con discreción la fórmula “Obedezco pero no cumpro”. Un uso imprudente de este poder podía despertar la ira del Consejo. Los infractores podían sufrir un gran número de sanciones, desde reprimendas y degradaciones hasta pérdida del cargo y encarcelamiento. El burócrata colonial estaba constantemente

¹⁰ Para la crisis demográfica, véase Simpson Lesley Byrd & Cook, Sherburne F., “The Population of Central Mexico in the Sixteenth Century”, *Ibero-Americana*, n°31, Berkeley and Los Angeles, 1948; para el cambio en el uso de la tierra, Simpson, Lesley B., “The Exploitation of Land in Central Mexico in the Sixteenth Century”, *Ibero-Americana*, n°36, Berkeley and Los Angeles, 1952; para la crisis económica, Borah, Woodrow Wilson, “New Spain’s Century of Depresión”, *Ibero-Americana*, n°35, Berkeley and Los Angeles, 1951.

¹¹ Haring, C., *The Spanish Empire*, Op. Cit., p. 122-123.

obligado a lograr un delicado equilibrio entre las órdenes de sus superiores y los dictados de las presiones locales. Muchas carreras burocráticas terminaron en desgracia debido a un mal cálculo de la relativa importancia de las presiones en una situación dada. El burócrata colonial español, al igual que su homólogo ruso actual, debía orientarse por los objetivos “reales” de sus superiores, los que comúnmente no estaban reflejados en las instrucciones concretas emanadas desde España.

Por lo tanto, la fórmula “Obedezco pero no cumplo” aparece como un recurso institucional para descentralizar la toma de decisiones. Su uso frecuente permitía a los funcionarios coloniales posponer indefinidamente la ejecución de los deseos reales. Además, su funcionamiento revela los roles más positivos de los subordinados en cuanto agentes políticos. Al retrasar la aplicación de los mandatos reales y presentar nuevas propuestas, los virreyes, la Audiencia y los arzobispos podían influir en la reformulación de las directrices de sus superiores. Las nuevas instrucciones desde España usualmente reflejaban, hasta cierto punto al menos, la perspectiva de los funcionarios en las Indias.

La dialéctica del sistema administrativo español puede ser clarificada por la fórmula hegeliana. La tesis corresponde a los deseos del Consejo, materializados en sus directrices despachadas a las colonias. La antítesis es aquel complejo de presiones o estándares a los cuales los administradores coloniales debían adaptarse, presiones a menudo en conflicto con las instrucciones del Consejo. La síntesis es lo que realmente se obtenía. Eso era un compromiso no sólo satisfactorio sino también factible entre lo que las autoridades centrales pretendían y lo que las presiones locales permitían¹².

La administración colonial española operaba, en efecto, como un equilibrio dinámico entre los principios de autoridad y flexibilidad, en el cual la toma de decisiones altamente centralizada en el Rey y el Consejo era contrarrestada por una cantidad sustancial de toma de decisiones descentralizada, ejercida por la burocracia subordinada en las colonias.

5. Instrumentos de control

Si la fórmula “Obedezco pero no cumplo” otorgó a los magistrados coloniales una cierta cuota de libertad con la cual maniobrar, otros dispositivos institucionales los volvían más susceptibles a los deseos de sus superiores en España. Había dos procedimientos institucionales mediante los cuales los superiores forzaban el cumplimiento de los estándares y evaluaban la actuación de sus subordinados en las Indias: la residencia y la visita.

¹² Si las condiciones locales otorgaban a los funcionarios en las Indias una confortable libertad de acción en la aplicación de directrices mutuamente incompatibles emanadas desde España, estas mismas condiciones autorizaban a los nativos para ser selectivos en sus respuestas ante la establecida política gubernamental de hispanizar la cultura indígena. Véase *Hispanization of the Philippines*, Op. Cit., p. 153 y siguientes.

La residencia era una revisión judicial de la conducta de un magistrado al finalizar el ejercicio de algún cargo. Todas las personas designadas por la Corona, con la notable excepción del clero, debían someterse por ley a la residencia al término de su ocupación. Un juez de residencia especialmente designado dirigía una investigación pública en la que tomaba conocimiento de todos los cargos de ilegalidad contra el funcionario saliente. Después de escuchar la defensa de este último, el juez dictaba sentencia y remitía sus conclusiones al Consejo de Indias para su revisión final. Pesadas multas, confiscación de propiedad, encarcelamiento, o las tres juntas, eran sentencias habituales en casos de graves faltas en el cargo desempeñado. El hecho de que las sentencias dictadas en las Indias fuesen a menudo revertidas o alteradas en España sugiere que, algunas veces, las decisiones reflejaban la inclinación personal de los jueces o que el oficial bajo investigación era capaz de movilizar una importante influencia en la corte. Por ende, existía una contraparte española al *Blat* ruso¹³.

La visita difería de la residencia en cuanto al procedimiento. Ambos recursos, sin embargo, compartían un mismo propósito: servir como agencias de control real sobre los subordinados en las colonias. La residencia era pública y reglamentaria, y tenía lugar al término del mandato de un magistrado. La visita, por su parte, era una investigación secreta que podía ser realizada en cualquier momento durante el ejercicio del cargo. Aplicada generalmente como una medida en tiempos de crisis, usualmente reflejaba el descontento de las autoridades centrales con una situación específica en las colonias. El objetivo de la visita era instar a los subordinados apáticos a desarrollar acciones más vigorosas, mientras que la finalidad de la residencia era exponer y castigar prácticas ilegales. Hubo visitas restringidas destinadas a un solo funcionario o a una sola provincia, y hubo visitas generales en las cuales la totalidad de un virreinato o de una Audiencia se sometía a investigación. El visitador general podía examinar todos los aspectos de la administración. Estaba facultado para interrogar a cualquier magistrado, desde el virrey o el arzobispo hacia abajo. De hecho, es un asunto discutible quién era la autoridad máxima durante el tiempo de la visita, si el virrey o el visitador¹⁴.

La opinión del Marqués de Montesclaros, virrey de Perú (1607-1615), ha sido citada con frecuencia. Éste comparaba la residencia y la visita a ráfagas de viento con las que uno habitualmente se topaba en las calles y en las plazas públicas, y que no tenían otra función más que levantar polvo y basura y hacer que todos se cubrieran la cabeza. Este agudo comentario puede entenderse como una adecuada evaluación contemporánea de la institución desde la perspectiva de los subordinados sujetos a investigación. No obstante, el punto de vista de los investigadores, el Consejo de Indias, era muy diferente. Estos

¹³ *Blat*, en el sistema productivo ruso, representa el elemento de influencia personal que “lubrica las ruedas” del sistema adquisitivo informal. Véase Frank, A. G., “Goal Ambiguity”, Op. Cit., p. 9.

¹⁴ Haring ha examinado tanto la residencia como la visita, *The Spanish Empire*, Op. Cit., p. 148-157. Véase también *Recopilación*, Libro V, título XV (1681).

procedimientos gemelos facultaban a los superiores en España para hacer cumplir los estándares en las colonias y para examinar periódicamente la actuación de los subordinados. La visita funcionaba como un medio de imponer los viejos estándares, establecer otros nuevos o fijar una nueva prioridad entre los estándares vigentes. La residencia se convirtió en un instrumento para evaluar el desempeño anterior de los subordinados. Ambos procedimientos eran altamente selectivos. Algunos estándares eran violados con tal de hacer valer otros, como claramente lo corrobora la amplia brecha existente entre la ley y su observancia en las colonias. Los magistrados en las Indias, sin embargo, en ningún momento olvidaron la existencia de este sistema de imposición y evaluación altamente institucionalizado, por más selectiva que haya sido su aplicación en la práctica. Su operación ciertamente los alentó a mantenerse en armonía con los “verdaderos” deseos de sus superiores.

La clave de esta hipótesis sobre la organización social reside en la evaluación selectiva y en la imposición selectiva. La selectividad permite que un sistema de estándares conflictivos entre sí sea operacionalmente viable.

Conclusiones

En resumen, el funcionamiento del sistema colonial español aparentemente tiene algunos rasgos en común con el sistema industrial soviético.

1. Los miembros de ambas organizaciones estaban motivados, hasta algún grado significativo, por el involucramiento personal en el sistema y el bienestar del mismo.
2. Considerando la administración española en su conjunto, no se aprecia ninguna meta u objetivo finales, excepto aquella tendencia a la auto-perpetuación, común a todas las burocracias. Tampoco había metas proporcionales entre sí; de ahí que éstas sean difíciles de clasificar. Los estándares a que los agentes individuales estaban sujetos usualmente chocaban entre sí, y una desambiguación entre ellos no era posible para los agentes. Una excepción notable a esta general ambigüedad del sistema español es el caso de la Iglesia. El bienestar espiritual de los nativos y de los colonos era una meta clara de la cual la Iglesia apenas podía desviarse, aun cuando distintas ramas del clero discrepaban respecto de los medios para lograr ese objetivo.
3. El sistema español, tal como el ruso, estaba orientado hacia el cumplimiento de tareas.
4. Ambos sistemas son organizaciones jerárquicas y burocráticas.
5. En síntesis, ambas administraciones constituyen jerarquías múltiples, parcialmente interdependientes y parcialmente independientes, con estándares incompatibles entre sí, imposición selectiva de los mismos y evaluación selectiva del desempeño.

El hecho de que el sistema productivo soviético esté sometido a un cambio intensivo, y que la administración española no lo estuviera, no afecta seriamente la validez general de la analogía entre los dos sistemas. El sistema español no era estático. Había cambio, aunque era lento en comparación con la rapidez del cambio en el sistema industrial ruso. La administración española poseía una característica que está ausente en la organización industrial rusa: la distancia geográfica. El intercambio de correspondencia entre el Consejo de Indias y los burócratas coloniales tomaba un periodo de uno a dos años. Este hiato temporal contribuyó marcadamente a ralentizar el ritmo del cambio en las colonias. En consecuencia, los magistrados coloniales tenían mayor libertad en seleccionar sus respuestas a las órdenes provenientes de España que la que tienen los funcionarios en el sistema productivo soviético, dominado actualmente por un veloz cambio. Más procrastinación y un grado mayor de venalidad probablemente prevalecieron en el sistema español más que en el ruso, aunque la poca familiaridad con las fuentes rusas imposibilita una afirmación clara. Una cuestión básica, que merece más atención, es cuán esencial es el elemento de cambio para la hipótesis de estándares conflictivos e imposición selectiva. En el caso de la administración colonial española, el hecho de la distancia geográfica y su corolario de comunicaciones lentas parece reemplazar la asunción del cambio rápido.

Los historiadores han asumido que la burocracia española, tal como otras organizaciones burocráticas, tenía solamente una meta o un conjunto de metas correspondientes entre sí, y que los estándares de conducta para sus miembros no eran mutuamente conflictivos. Si esta asunción es descartada en favor de la ambigüedad de metas y los estándares conflictivos, entonces nueva luz cae sobre el abismo existente entre la ley y su observancia en el imperio español. La amplia brecha entre las dos no era un defecto, como se ha asumido tradicionalmente. Por el contrario, la distancia entre la observancia y la no observancia era un componente necesario del sistema. Dada la ambigüedad de las metas y el conflicto entre los estándares, no podían hacerse cumplir todas las leyes simultáneamente. El conflicto entre los estándares, que impedía a un subalterno cumplirlos todos al mismo tiempo, dio a los subordinados una voz en la toma de decisiones, sin comprometer el control de sus superiores sobre todo el sistema.

Esta hipótesis, propongo, puede servir como un punto de partida para investigaciones monográficas capaces de proveernos de una perspectiva nueva y más rica respecto al trabajo de la burocracia española. Aquí solamente se delinearán unas pocas sugerencias para la investigación futura. En este ensayo se ha enfatizado la comunicación “descendente” desde el superior al subordinado, en vez de la comunicación “ascendente” o “lateral” del subordinado hacia el superior. Un aspecto de ésta ya ha sido tratado más arriba: los subordinados efectivamente jugaron un papel en la formulación de las directrices de sus superiores mediante el consejo y la información que transmitían hacia arriba. Sería igualmente conveniente explorar con mayor profundidad las relaciones “horizontales” entre los miembros de las diferentes jerarquías administrativas.

Dado que los estándares fijados por el Consejo de Indias fueron habitualmente incompatibles entre sí, así como entraron en conflicto con las condiciones locales, la tarea del historiador es evaluar la prioridad entre esos estándares en una situación determinada. ¿Cuáles fueron impuestos a expensas de otros? En muchos casos se produjo un consenso respecto a la ejecución simbólica o parcial de algunos estándares. En este ensayo he subrayado algunos de los conflictos inherentes a la política indiana de la Corona. Incompatibilidades significativas equivalentes prevalecieron en otras esferas de la administración colonial.

En cierto sentido, este ensayo ha sido una “puesta a prueba” [*shake down cruise*]. Si esta investigación preliminar prueba alguna cosa, se justifica entonces hacer mayores esfuerzos. Los distintos componentes de la hipótesis de Frank ahora deben ser confrontados ante una masa de evidencia documental en un marco histórico concreto. El historiador trata de preservar el sabor y la singularidad de la experiencia humana individual. Mi interés primario no guarda relación con las burocracias como tales, sino con una burocracia particular durante un lapso de tiempo específico. Para un estudio de las dinámicas de la burocracia imperial española, en el que estamos inmersos actualmente, confiamos en que la hipótesis de Frank suministrará un conjunto útil de preguntas con las cuales interrogar los documentos¹⁵. Que las respuestas surgidas de esta interrogación puedan resultar en revisiones significativas de la hipótesis original, es altamente probable, pero este resultado final no debería oscurecer el rol creativo que aquella hipótesis juega en la estimulación de nuevas investigaciones.

Traducido por Jorge Cáceres Riquelme

¹⁵ El tópico específico del libro será un estudio de las dinámicas de la burocracia imperial española reflejadas en la carrera de una figura representativa de ese sistema. Antonio de Morga (1559-1636) fue un burócrata enérgico, versátil y elocuente, quien logró distinciones como historiador, jurista y especialista en finanzas. El hecho de que sirviera en las Audiencias de Manila, México y Quito da a este estudio una suerte de amplia dimensión imperial.