

ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DEL ESTADO INDIANO EN LOS SIGLOS XVI AL XVIII *.

Por el Dr. D. JOSÉ LUIS PEREIRA IGLESIAS

Profesor Titular de Historia Moderna de América.
Universidad de Extremadura

*Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura con motivo del Seminario acerca de *La Gobernación de la Corona de España en sus dominios en la Edad Moderna*, organizado por el Área de Historia del Derecho y de las Instituciones.

La organización y estructura del Estado indiano en los siglos XVI al XVIII se ajusta a los patrones del Estado metropolitano. La Recopilación de las Leyes de Indias, Libro Segundo, Título Segundo, Ley Trece, dispone: "*Porque siendo de una Corona los Reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo más semejante y conformes que ser pueda. Los de nuestro Consejo*—se refiere al Consejo Real y Junta de Guerra de Indias—*en las leyes y establecimientos que para aquellos Estados ordenaren procuran reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los Reinos de Castilla y de León, en cuanto hubiere lugar, y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones*". Una planificación de los diversos poderes coloniales que se ejecuta siguiendo las directrices ideológicas y las creaciones institucionales del nombrado Estado Moderno. Desde esta perspectiva parece lógico hablar de colonización política.

Ahora bien, la incorporación legal de las Indias a la Corona de Castilla no impide que en el tejido institucional pensado para gobernar a las gentes del Nuevo Mundo se integren otras fórmulas de gestión política vigentes desde tiempos pretéritos en la Corona de Aragón. La figura política del virrey se revela útil y necesaria para administrar espacios muy alejados del control y de la intervención directa de los monarcas. Incluso, la gobernación de los Reinos de las Indias requirió del auxilio inapreciable de algunas instituciones indígenas. El cacicato se constituyó en un poderoso aliado de los intereses metropolitanos¹. El gobierno y la administración de un territorio tan complejo y del que se desconocía su auténtica dimensión fue factible gracias a la actitud colaboracionista de las propias autoridades indígenas. Caciques y otros principales desempañaron de forma eficiente

1 Sobre las obligaciones y facultades del cacique gobernador: C. J. DÍAZ REMENTERÍA, *El cacique en el Virreinato del Perú. Estudio histórico-jurídico*, Sevilla, 1977, pp. 59-96.

ciertos cargos inferiores, aunque de sumo interés, en la administración indiana. Ellos sirvieron de enlace para que la maquinaria de gobierno colonial pudiera arrancar de la sociedad de los vencidos los costes que demandaba la sociedad de los vencedores: tesoros, recursos monetarios y en especie y mano de obra. A cambio, la Corona les otorgó y les reconoció ventajas políticas, laborales, tributarias y sociales. Guamán Poma de Ayala censuró la disposición cooperadora de los curacas andinos.

“Que los dichos caciques principales venden con los dichos indios pobres de este reino a los dichos corregidores, y a los dichos padres, y a los dichos encomenderos, y a los españoles, y alquilan a ellos; de todo ello pasan muy mucho trabajo los dichos indios y no hay remedio en este reino en los pobres indios”.

Poma de Ayala califica a los caciques o curacas con sejemantes adjetivos: crueles, borrachos, tramposos, mentirosos, haraganes, perezosos, soberbios, ladrones y avarientos².

También el ordenamiento jurídico superior que se introdujo en Indias, el Derecho Castellano, experimentó ciertas modificaciones para acomodarse a la realidad sociológica americana. La administración de justicia se ajustó a los principios del Derecho Castellano, pero la convivencia colonial pronto exigió otras normas que regulasen aquellos conflictos singulares. Sobre el marco del Derecho Castellano nació el Derecho Indiano, el cual incorporó igualmente ciertas reglas del Derecho consuetudinario indígena. Sin duda, el respeto hacia el pluralismo jurídico-administrativo existente en los distintos reinos que integraban la Monarquía Hispánica facilitó la gobernación de las Indias Occidentales.

Diversidad institucional sometida a la unidad soberana e integradora del Monarca. La Recopilación del año 1680 en su libro Tercero, Título Primero, Ley Primera, establece: *“Por donación de la Santa Sede Apostólica y otras justas y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra Firme del mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enagenación*

2 F. GUAMÁN POMA DE AYALA, *Nueva Crónica y Buen Gobierno*, Ayacucho, Caracas, 1980, pp. 172-177.

*de ellas. Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla, desunidas ni divididas en todo o en parte, ni sus ciudades, villas ni poblaciones, por ningún caso ni en favor de ninguna persona*³.

La citada ley habla de una prohibición explícita: la enajenación de cualquier parcela de la soberanía real. La autoridad del monarca se entiende sobre la totalidad del espacio físico (tierra de realengo) y del tejido social (los indígenas son súbditos de la Corona). Y es que las Indias serán patrimonio de los monarcas de Castilla. El ordenamiento jurídico atribuye la pertenencia de los descubrimientos atlánticos al gobierno de Isabel y de su esposo Fernando, y así se hace constar en las Capitulaciones firmadas en el campamento militar de Santa Fe. Es a la muerte de Fernando el Católico (1516), y en cumplimiento del precepto papal expresado en las bulas alejandrinas, cuando tiene lugar la incorporación legal y definitiva de los Reinos de las Indias a la Corona de Castilla: "(...) *las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos, y a los Reyes de Castilla, y de León vuestros herederos, y sucesores; y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y a los dichos vuestros herederos, y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción (...)*". Desde entonces, las Indias Occidentales entraron a formar parte del tejido institucional de los Reinos Hispánicos bajo la soberanía de la Monarquía española. El derecho público reconoció a los habitantes de las tierras recién descubiertas idéntica capacidad jurídica que a cualquier vecino de Castilla y súbdito de la Corona.

La construcción del nuevo Estado en América siguió el ritmo que dictaban los acontecimientos militares, y así hubo *simultaneidad del proceso conquistador con el vertebrador de instituciones*⁴. El establecimiento de ciertos rasgos y la dotación provisional de su personal administrativo es una exigencia impuesta por el evento militar, por el curso de la pacificación y por el desconocimiento de las verdaderas dimensiones del espacio a regir. Pronto se comprobará la improcedencia

3 *Recopilación de las Leyes de las Indias*. Libro Tercero, Título Primero, *De el dominio y jurisdicción real de las Indias*, Ley primera. *Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla y no se puedan enagenar*.

4 R. MARÍA SERRERA, "La organización de las Indias", *Historia de España*. Volumen 8. *Descubrimiento, colonización y emancipación de América*. Barcelona, 1990, p. 264.

de antiguas formas de gestión política para regir una realidad sumamente compleja y un territorio enorme. La planificación y estructuración del Estado indiano constituyó un proceso político e institucional sujeto a continuos reajustes. Podríamos afirmar sin ambages que el Estado indiano se construyó a sí mismo.

La gobernación de los territorios americanos se procuró con un doble procedimiento: la administración colegiada y la administración unipersonal. La distancia y el protagonismo singular de los conquistadores suscitaban los temores hacia el involucionismo político. La autoridad real, victoriosa de su enfrentamiento contra el orden aristocrático, no podía arriesgar y confiar el ejercicio del poder sólo a particulares. Si inicialmente el espacio a controlar fue posible desde el Consejo Real de Castilla, después, la integración de vastos territorios y la complicación de los asuntos sometidos a la intervención del Estado exigieron la creación de un órgano de gobierno colegiado que entendiese en exclusiva de dichos asuntos. Se fundó de esta manera el Consejo Real y Supremo de las Indias (1524). Por entonces, los diversos reinos de la Monarquía Hispánica se regían a través de Consejos privados y los Reinos de las Indias no iban a ser la excepción. Las competencias del Consejo Real y Junta de Guerra de Indias, máxima autoridad administrativa y tribunal superior de justicia en todas aquellas causas civiles y penales relacionadas con los territorios americanos, son amplias y están reglamentadas en las Ordenanzas. Sus atribuciones serán gubernativas, legislativas, judiciales, fiscales y eclesiásticas.

Con anterioridad se había establecido en la ciudad de Sevilla la Casa de Contratación (1503). Este consulado se instituyó para salvaguardar los intereses de la Corona y del Estado a través de la intervención del comercio con las Indias Occidentales. Pero la Casa de Contratación también desempeñó facultades precisas de gobierno; instruyó las diligencias necesarias relativas a aquellos litigios de naturaleza mercantil (Audiencia de la Casa de Contratación) y, lo que es más importante, fue el brazo ejecutor de las políticas intervencionistas y fiscalizadoras del Estado Moderno gracias a los requisitos legales que su personal demandó de todos aquellos pasajeros deseosos de emprender la Carrera de Indias.

Completan los órganos colegiados encargados de la gobernación de las Indias las Audiencias o Tribunales superiores para la administración de

la justicia real. Las Audiencias americanas se fundaron siguiendo los patrones de las Reales Chancillerías de Valladolid y Granada. Las Audiencias del Nuevo Mundo, además de distribuir justicia, entendieron de asuntos gubernativos –para ello se constituían en Reales Acuerdos– y fiscalizaron la labor de gobierno de los virreyes. La primera Audiencia se estableció en Santo Domingo (1511). Más tarde se crearon las de México (1527), Panamá (1538), Lima (1543), Guatemala (1543), Guadalajara (1548), Santa Fe de Bogotá (1548), Charcas (1559), Quito (1563), Buenos Aires (1661), Caracas (1786) y Cuzco (1787). Su personal de plantilla lo formaban juristas y letrados profesionales, los oidores y los fiscales. Todos los años un oidor estaba obligado a realizar visitas a los territorios bajo su jurisdicción. El objetivo de tales inspecciones era examinar la recta administración de justicia e informar de los abusos que se cometían.

En América se erigieron Audiencias con distinto rango. Las Audiencias Virreinales, así llamadas por su ubicación en la capitalidad del virreinato y por estar presididas por el virrey. Las Audiencias Pretoriales, regentadas por el gobernador y capitán general y emplazadas en las gobernaciones y capitanías generales. Finalmente, las Audiencias Subordinadas, presididas por un letrado y supeditadas a la autoridad gubernativa del virrey o del capitán general. El insigne letrado Solórzano Pereira, oidor de la Audiencia de Lima entre 1609 y 1625, alabó esta institución calificándola como *castillos roqueros de las Indias, donde se guarda justicia y los pobres hallan defensa a sus agravios*.

El máximo poder unipersonal recayó en Indias sobre el virrey, garante de la soberanía real en un amplio territorio cual era el virreinato. Inicialmente se crearon los virreinos de Nueva España (1535) y del Perú (1543). El primero, con capitalidad en México, extendía su jurisdicción sobre toda América Central y del Norte, las Antillas y Venezuela; el segundo, con su capital en Lima, ejercía su potestad sobre América del Sur, excepto Venezuela y Panamá. Ya en la centuria del Setecientos se fundaron los virreinos de Nueva Granada (1717), con capital en Santa Fe de Bogotá, y Río de la Plata (1776), con capital en Buenos Aires. El Virreinato de Nueva Granada extendía su jurisdicción a las Audiencias de Quito y Panamá. El Virreinato del Río de la Plata comprendía las provincias de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra y Charcas.

La erección de los primeros virreinos americanos en México y Perú no es arbitraria, responde a la lógica y a la racionalidad que preside la construcción y la organización del Estado indiano. Ambos virreinos denuncian el principio de *superposición y concentricidad* que se juzgó conveniente para su establecimiento. Este principio posibilitaba el aprovechamiento tanto de las fuerzas productivas (capital humano especialmente denso en estas zonas) como de su perfecta organización al servicio del Estado. Recordemos que México y Perú representan las mayores entidades políticas y civilizadoras de la América precolonial. Ambos imperios poseen importantes recursos humanos y económicos y sus Estados están dotados de infraestructuras administrativas acordes y necesarias a los intereses metropolitanos.

El virrey es la máxima autoridad colonial por delegación directa del monarca: "*Establecemos y mandamos que los Reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, que representen nuestra Real persona*". El virrey es el gobierno superior y como a tal le competen atribuciones plurales: Gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia. Las funciones más notables que realiza o supervisa son éstas: gobernación y mantenimiento del orden público, "*entiendan en todo lo que convenga al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas Provincias*"; militares, "*tengan la gobernación y defensa de sus distritos*"; eclesiales (como vicepatronos), "*pongan su primero y mayor cuidado en procurar que Dios nuestro Señor sea servido, y su Santa Ley predicada y dilatada en beneficio de las almas de los naturales y habitantes en aquellas Provincias*"; hacendísticas, "*tengan muy especial cuidado del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda*"; otorgamiento de mercedes reales, "*premien y gratifiquen a los descendientes y sucesores en los servicios hechos en el descubrimiento, pacificación y población de las Indias*"; defensa de los naturales, "*y tengan muy especial cuidado del buen tratamiento, conservación y aumento de los indios*"; administración de la justicia real, "*hagan y administren justicia igualmente a todos nuestros súbditos y vasallos*". Al virrey compete también el empleo de capitán general: "*Y nombramos a los virreyes del Perú y Nueva España por capitanes generales de las Provincias de sus distritos*". Ocupa la presidencia en las Audiencias virreinales, "*Ordenamos y mandamos que*

los virreyes del Perú y Nueva España sean presidentes de nuestras Reales Audiencias de Lima y México", y es gobernador de distrito y provincia con facultad real para nombrar cargos de gobierno y justicia, "*Es nuestra voluntad, y ordenamos, que los virreyes del Perú y Nueva España sean gobernadores de las Provincias de su cargo, y en nuestro nombre las rijan y gobiernen, y provean los cargos de gobierno y justicia que estuviere en costumbre*".

Al cargo de virrey se accede por designación real y su ocupación es temporal, nunca vitalicia, por los riesgos que esto suponía. "*Conviene a nuestro servicio señalar tiempo limitado en que los virreyes del Perú y Nueva España sirvan sus cargos... por tiempo de tres años*", rezaba la Ordenanza Real de 1629 promulgada por Olivares. El salario del virrey se fijó en treinta mil ducados si el servicio se prestaba en el Perú y en veinte mil ducados si se refería a Nueva España. Además, como máxima personalidad en Indias el virrey gozó de importantes prebendas y del más alto protocolo. Los virreyes tenían derecho a ocupar un escaño en los Alcázares de Sevilla y a la gratuidad del pasaje cuando se desplazaban a las Indias; podían llevar consigo hasta seis mil pesos de oro en joyas y plata labrada. Felipe III permitió en 1614 que el virrey del Perú pudiera importar desde la metrópoli artículos necesarios a su manutención y distinción por valor de ocho mil ducados y exentos de la tributación del almojarifazgo. También tenían el privilegio de contar con una guardia de escolta. El virrey de Nueva España poseía la Guardia de Alabarderos y el del Perú la Compañía de Gestilishombres de Lanzas y Arcabuces. No todo eran ventajas, pues al virrey le estaban vedadas ciertas libertades: llevar consigo a las Indias a sus hijos primogénitos casados y a sus hijas, yernos y nueras. Tampoco les estaba permitido emprender actividad comercial alguna. Tales medidas se explicaban por el deseo de la Corona de evitar el surgimiento en Indias de hábitos y prácticas políticas viciadas como el clientelismo y el nepotismo.

La llegada del virrey era siempre un magno acontecimiento que se festejaba con la celebración de corridas de toros, procesiones, arcos de triunfo y fuegos de artificio. Estas ceremonias suponían cuantiosos desembolsos para las arcas de propios de las haciendas locales. Precisamente, para evitar los frecuentes abusos y fiscalizar el gasto suntuario, se fijó desde los

tiempos de Felipe II la tarifa máxima de dinero que podía asignarse para tales eventos, doce mil pesos en el recibimiento del virrey del Perú y ocho mil pesos en el de Nueva España. Al finalizar su mandato, el virrey estaba obligado a redactar una memoria informativa de las actividades emprendidas bajo su gobierno. Las Memorias de los diferentes virreyes son una fuente documental de singular trascendencia para el estudio y conocimiento del orden colonial.

Los niveles inferiores de la gobernación descansaban sobre los corregimientos (corregimientos de españoles y corregimientos de indios) y las alcaldías mayores. Corregidores y alcaldes mayores desarrollaron funciones de gobierno muy importantes, pues eran, en última instancia, ejecutores y responsables del acatamiento por el pueblo de la voluntad soberana del monarca.

Junto a corregimientos y alcaldías, los cabildos o ayuntamientos constituyen, al igual que en Castilla, la unidad básica de convivencia social y política, al menos para los españoles. Las autoridades adscritas al cabildo municipal facilitaron el gobierno efectivo del tejido social. La organización y estructura del cabildo municipal indiano se hizo conforme a su homónimo castellano. Para ello se exportó al Nuevo Mundo el régimen municipal surgido de las reformas planificadas por los Reyes Católicos que, como bien es sabido, recortaron la autonomía y la capacidad de autogestión de la administración local. El común estaba integrado por todos aquellos individuos censados en el padrón municipal, para lo cual era necesario estar afincado en el lugar y poseer bienes raíces. Sólo tales sujetos tenían derecho a voto cuando se procedía a la elección de los caballeros regidores. Las ordenanzas municipales, conjunto de normas que se ajustaban al marco del ordenamiento jurídico superior, regulaban la convivencia y el aprovechamiento de los recursos económicos para evitar cualquier abuso.

Las autoridades claves del cabildo fueron los alcaldes y los caballeros regidores. La Corona permitió en reiteradas ocasiones la designación de los alcaldes por parte de la élite conquistadora. Otras veces la elección de los alcaldes se hizo por los miembros del cabildo. En cualquier caso, los procedimientos para la designación de los alcaldes fueron muy diferentes entre unos y otros municipios. El alcalde administraba justicia en primera

instancia —de lo civil y de lo criminal— y de sus sentencias se podía apelar ante las Audiencias. La gestión política de los caballeros regidores se centraba en aquellos asuntos relacionados con la vida económica de la comunidad. Semejante competencia explica la proliferación de bandos y partidos con intereses encontrados. Para contrarrestar el poder de las oligarquías en los municipios indios se introdujo en 1513 el cargo de corregidor, expresión política de la intervención real en la gestión municipal. Esta figura institucional tuvo gran relieve entre los propios indígenas, el denominado corregidor de indios.

Elliot llamó la atención sobre la poderosa maquinaria burocrática que los primeros Austrias diseñaron para gobernar y administrar eficazmente sus dilatadas posesiones. *“El reto mismo del imperio —tener que gobernar unos territorios tan distantes— actuó como importante estímulo para el desarrollo en la España de los Habsburgo de una fuerte estructura burocrática y de una clase administrativa. En términos de organización bien desarrollada y dirigida profesionalmente, la España de Felipe II era el estado más avanzado en la Europa del siglo XVI. En realidad no se podía permitir que fuera de otra manera, puesto que en ausencia de una burocracia vasta y formalizada no habría conservado su imperio unido”*⁵. Ciertamente, la gobernación de territorios tan alejados de la Corte resultó eficiente gracias a la racionalidad con que se planificaron los diversos niveles de la administración en Indias. Fiel a la filosofía de la centralización política, se creó una estructura piramidal que descansaba sobre los principios de la verticalidad (canalización y delegación del poder), la jerarquización de funciones por distintos cargos e instituciones y la *concentricidad* territorial a la hora de atribuir competencias⁶. Tales principios contribuyeron al éxito de la administración colonial, aunque no evitaron los problemas de competencia entre distintas autoridades e instituciones coloniales.

Buena culpa del éxito de la administración colonial tienen igualmente aquellas fórmulas de control creadas para evitar cualquier abuso de poder unipersonal. La institución de la residencia o juicio de residencia, junto con la visita y la posibilidad de promocionarse en el escalafón administrativo permitieron fiscalizar la labor pública de los servicios del Estado,

5 J. H. ELLIOT, *España y su mundo. 1500-1700*, Madrid, 1990, p. 35.

6 R. MARÍA SERRERA, *opus cit.*, p. 272.

comprobar el grado de aplicación y acatamiento de las medidas de gobierno y fomentar el celo profesional.

Sin embargo, en la centuria siguiente el control político del tejido social se fue debilitando gradualmente. La interrupción de aquellas vías que permitían la fiscalización de los asuntos coloniales por parte del monarca a través de sus funcionarios y burócratas estuvo motivada por la corrupción administrativa. La máxima *se acata pero no se cumple* denuncia una práctica política que adapta la norma a los intereses de grupos oligárquicos y caciquiles. La sociedad colonial, a pesar de los intentos de la Corona para que los indios viviesen agrupados en reducciones y los españoles en ciudades, residía en su mayoría en el medio rural, lo cual dificultaba seriamente la aceptación y cumplimiento de la voluntad soberana del monarca y fomentaba el desarrollo de poderes privados paralelos y al margen de los oficiales. Encomenderos, hacendados, estancieros y empresarios mineros gobernaban a su antojo y a favor de los intereses de sus allegados.

Las diversas jerarquías de la administración india padecieron las consecuencias nefastas de la corrupción de los burócratas. Numerosos procesos judiciales se siguieron contra los funcionarios americanos acusados de delitos tales como soborno, cohecho, complicidad, venalidad encubierta y prevaricación de fondos públicos. La corrupción del cargo se explica porque éste se utilizó en Indias para medrar y ascender en la escala social. El cargo se entendió no como un servicio público, sino como un medio fácil y rápido de enriquecimiento y como fuente de poder.

Ya las capitulaciones de descubrimiento y conquista fomentaron la corrupción política. Las élites conquistadoras se reservaron significados cargos de gobierno y administración con la anuencia y complicidad de la Corona. Ésta premiaba los servicios prestados y al mismo tiempo se aseguraba las remesas de oro y plata. Desde 1558 en adelante, la venalidad de oficios públicos se aplicó en Indias para mitigar los efectos de la quiebra hacendística. La Real Cédula de 1559 explicita los motivos y la urgencia de la venalidad y privatización de oficios públicos en el Nuevo Mundo⁷: *“Ya debéis tener entendido como a causa de los grandes y excesivos gastos y*

7 Sobre la venalidad de cargos públicos: F. TOMÁS Y VALIENTE, *La venta de oficios en Indias* (1492-1606), Madrid, 1972.

expensas que el Emperador, mi señor, de gloriosa memoria, hizo en muchas jornadas en conservación de la religión cristiana y defensa de sus Estados (...) tenemos gran necesidad, por estar como están nuestros Estados muy empeñados y ser mucha la suma que debemos y grandes los intereses que de ello pagamos (...) Por cuenta de nosotros habemos mandado platicar a los del nuestro Consejo de las Indias sobre los medios todos para haber dinero (...) han resuelto que si algunas personas hubieren que quieran comprar y haber los oficios y cosas en el dicho memorial contenidas, vengán o envíen ante vosotros a tratar de ello, y con los que vinieren trataréis de lo que darán por cada cosa”⁸.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XVI y durante la centuria siguiente —la venta de oficios públicos se derogó en 1750— se vendieron en el Nuevo Mundo las escribanías públicas y los cargos de alférez real, regidor, corregidor, alcalde mayor, gobernador, oidor, alcalde del crimen, secretario, relator, etc. En definitiva, oficios relacionados con la vida municipal, la administración de justicia y la gestión hacendística. Y es que la corrupción se extendió desde el virrey al alcalde mayor y alcanzó a cualquier ramo de la administración. No es extraño que en la obra de Jorge Juan y Antonio de Ulloa (*Noticias secretas de América*) se lanzaran duras acusaciones contra las instituciones indianas en general y contra la administración de justicia en particular:

“Cuando pasamos por Panamá se hallaba aquella Audiencia en un estado tan corrompido y tan desacreditada la justicia, que entre los sujetos que formaban aquel tribunal, había uno (cuyo desahogo sobresalía al de los demás) el cual tenía a su cargo el ajustar los pleitos y convenirse con los interesados en el importe de la gracia que les había de hacer. Esto se practicaba tan sin reserva que andaba en almoneda la justicia, y se le aplicaba al que daba más... Con la misma facilidad que se cometen las maldades, se disfrazan cuando parece que de ellos puede resultar daño, y no hay cosa por ardua y falsa que sea, que no tenga allí justificación. Nos explicaremos en propios términos con decir que en el Perú se juega con la justicia a discrección; mas para conocerlo bien, sería necesario estar allá viendo las informaciones que se hacen, las certificaciones jurídicas que se dan, y los testimonios que se

8 A. G. I. *Indiferente General*. Legajo 738. Real Cédula de 24 de junio de 1559.

sacan en los asuntos que los piden; y viendo al mismo tiempo ejecutar lo contrario de todo lo que en ellas se contiene"⁹.

Entre todos los oficios privatizados, la venta de las regidurías de los ayuntamientos indianos fue la llave que abrió las puertas a la instalación del poder caciquil en Indias. El poder local pasó a convertirse en expresión de la identidad criolla y en caldo de cultivo para el fermento revolucionario y emancipador del siglo XIX. El cabildo, afirma R. Konetzke, "*fue el instrumento que utilizó una exigua élite intelectual y social para impulsar el divorcio con la metrópoli*"¹⁰. Con el tiempo, la privatización de alcaldías y regidurías entre la minoría criolla traería consecuencias funestas para los intereses metropolitanos.

A la corrupción política y administrativa se sumó la lentitud exasperante de la enrevesada burocracia que contribuyó a retardar cada vez más la aplicación de medidas para casuísticas concretas, "*(...) los fardos de documentación oficial habían de recorrer un largo camino: Despacho a la Península; envío a la corte desde Sevilla en lentos carruajes; clasificación de los papeles en el Consejo de Indias por salas y secretarías; estudio por parte de relatores, secretarios y fiscales; discusión e informe por los consejeros; redacción de la consulta al monarca; redacción del documento regio; y, de nuevo, reexpedición de la correspondencia a su lugar de origen en la primera flota que zarpase para las Indias*"¹¹. La organización de la burocracia estatal no facilitó la gobernación de las Indias, todo lo contrario. La estructura polisindial del sistema de consejos retrasaba las decisiones de gobierno al tener que discutirse en asamblea privada los diversos asuntos públicos. Con semejante panorama los poderes coloniales hubieron de adoptar medidas de gobierno a su libre albedrío para atender las urgencias planteadas. Puede afirmarse que ellos mismos dictaron sus propias leyes y normas al margen de los poderes metropolitanos.

Las reformas desarrolladas por los Borbones en España y América persiguen un objetivo específico, recuperar el *desvencijado patrimonio transmitido por los últimos Austrias*. A tal fin, las líneas maestras de la política comercial se encaminaron durante el siglo XVIII a garantizar las re-

9 JORGE JUAN Y ANTONIO DE ULLOA, *Noticias secretas de América*. Ediciones Turner, Madrid, 1982, pp. 464 y 472-473.

10 R. KONETZKE, *América latina. II. La época colonial*, Madrid, 1974, p. 132.

11 R. MARÍA SERRERA, *opus cit.*, p. 416.

mesas de plata, incentivar la exportación de mercancías y proporcionar empleo y fletes a la marina española. Del conjunto de las actuaciones en política mercantil pueden mencionarse la creación en 1705 de la **Junta para el Restablecimiento del Comercio** con las colonias, las introducción en 1720 del sistema de navegación por convoyes —**Proyecto de Flotas y Galeones**— y la fundación de la **Compañía Guipuzcoana de Caracas** en 1728. En el plano fiscal se sustituyó el viejo arancel del almojarifazgo de Indias por un nuevo modelo de tributación, el derecho de palmeo. Estos objetivos no podrían poner en peligro el pacto colonial, a saber: control del desarrollo de las fuerzad productivas autóctonas para evitar su competencia con los productos metropolitanos, y limitar los flujos de intercambio para mantener unos márgenes de beneficios elevados que permitieran amortizar los cuantiosos gastos del comercio.

El reinado de Carlos II está presidido por la desgracia generalizada: derrotas militares, bancarrota, déficit comercial y desequilibrio de la balanza de pagos con la consiguiente salida de divisas (el oro y la plata americana), aumento del desempleo, subida de precios de los bienes primarios, crisis del sector industrial, hambre, retroceso de los efectivos demográficos. El Tratado de Utrecht puso final al conflicto civil, pero los costes políticos y económicos fueron irre recuperables. La concesión del derecho del asiento de esclavos a Gran Bretaña por tiempo de 30 años y el navío de permiso, así como la entrega a Portugal de la plaza de Sacramento, en el estuario del Río de la Plata, minaron las bases del monopolio comercial español. La recuperación del prestigio español en Europa y la reactivación de la economía nacional se retrasaron hasta el reinado de Carlos III (1759-1788). Hasta ese momento la política comercial se interesó más por asegurar la continuidad del tráfico marítimo que por incrementar los niveles de eficiencia económica y mercantil. *“El renacimiento del poder español durante el reinado de Carlos III fue, en gran medida, —señala Brading— una consecuencia del florecimiento del comercio con las Indias y del aumento de las rentas que él mismo producía”*¹².

Para ello, y durante los ministerios de Esquilache (1760-1766) y Jo-

12 D. A. BRADING, “La España de los Borbones y su imperio americano”, *Historia de América Latina. 2. América Latina Colonial: Europa y América en los siglos XVI, XVII, XVIII*. Barcelona, 1990, p. 91.

se de Gálvez (1776-1787) se emprendieron una serie de reformas en la administración española, calcadas del modelo francés, que alcanzaron a sus diferentes niveles. Al más alto nivel se crearon las Secretarías de Despacho para reemplazar a los viejos Consejos de los Austrias. El Consejo Real y Supremo de las Indias perdió gran parte de su poder ejecutivo en favor del Despacho de Armada e Indias. La administración territorial se vio reforzada con la figura política del intendente. Campillo y Cossío redactó en 1743 un proyecto de reformas para América titulado **Nuevo sistema de gobierno económico para América**. En este manuscrito se abogaba por la introducción en América del sistema de intendencias y la revitalización de la práctica de las visitas generales iniciadas durante la anterior administración de los Austrias. Se intentaba acabar de esta forma con la corrupción en Indias. La primera intendencia se ensayó en Cuba (1764), luego esta institución se introdujo progresivamente en los virreinos del Río de la Plata (1782) y Perú (1784), y en Chile y Nueva España (1786), para finalmente implantarse en toda América (1790). La **Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes** del año 1786 se convirtió en el reglamento básico del derecho administrativo en Indias. Las cuarenta y tres intendencias que se establecieron por toda América se subdividían en partidos. Al frente de las intendencias se eligieron gobernadores o corregidores intendentes para velar por el aumento de los ingresos fiscales de la Corona, y para los partidos se designaron subdelegados. En Lima, Buenos Aires y México se instalaron superintendentes subdelegados de Real Hacienda para liberar a los virreyes de cualquier responsabilidad en materia hacendística. La **Junta Central de Hacienda** fiscalizaría la actuación gestora de los intendentes en asuntos tributarios. El cargo de superintendente perduró hasta el año 1787, fecha en que se suprimió definitivamente.

Las reformas introducidas en América afectaron igualmente a la administración civil. Citemos la creación en 1776 del Virreinato del Plata, con capitalidad en Buenos Aires, para gobernar las provincias de Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Con anterioridad, en 1739, se había fundado el Virreinato de Nueva Granada. En el plano de la administración de justicia se erigió la figura del regente que sustituyó al virrey como presi-

dente de la Audiencia. También se abogó por la creación de un ejército permanente formado por tropas regulares de servicio. Estas tropas obtendrían a corto plazo importantes éxitos militares como la recuperación de la plaza de Sacramento.

La mayoría de las reorganizaciones mencionadas se hicieron durante la etapa ministerial de Gálvez. Al contrario, la etapa ministerial presidida por Arriaga constituye un periodo de retroceso si lo comparamos con los ministerios que le preceden y le suceden. Bajo su gobierno se pusieron importantes trabas a la política reformista. Su sucesor, José de Gálvez, quiso acabar con la figura del alcalde mayor, responsable directo de los fraudes a la Hacienda. Arriaga había mantenido al alcalde mayor argumentando que tal institución era beneficiosa para dinamizar la economía colonial, *"pues la natural ociosidad de los indígenas les hacía poco inclinados a acudir al mercado como compradores de bienes, y la ausencia de necesidades materiales, en el marco de su economía de subsistencia, ponía en peligro la oferta del trabajo necesario para la explotación de minas, haciendas y obrajes"*¹³.

La filosofía política de José de Gálvez se resumía en su afán por depurar los distintos niveles de la administración indiana, sustituyendo el funcionario criollo por uno nuevo de origen peninsular. *"La administración colonial, liberada de su anterior dependencia respecto al crédito mercantil, se reforzó enormemente con el nombramiento de burócratas de carrera, que mantenían su independencia respecto a la sociedad que gobernaban en razón de su origen peninsular"*¹⁴. La Real Orden de 21 de febrero de 1776 limitó a un tercio los beneficios de los cabildos eclesiásticos en poder de los nacidos en América. Tales prebendas habían estado controladas en su mayoría por los criollos. También desaparecieron de las Audiencias los criollos para ser reemplazados por peninsulares, a la vez que la nueva figura del regente venía a suponer una intervención más directa y eficaz del Estado metropolitano sobre la administración de justicia en Indias. Las nuevas Audiencias de Buenos Aires (1783), Caracas (1786) y Cuzco (1787) cubrieron su personal de plantilla con funcionarios proce-

13 J. M. DELGADO RIBAS, "Las Indias españolas en el siglo XVIII y la emancipación", *Historia de España*. Volumen 8. *Descubrimiento, colonización y emancipación de América*. Barcelona, 1990, p. 520.

14 D. A. BRADING, *opus cit.*, p. 99.

dentes de la metrópoli. Gálvez pensó la nueva administración indiana sobre una triple cabeza: la administración de justicia sería responsabilidad máxima de los regentes, los superintendentes supervisarían los asuntos relacionados con la hacienda indiana y los virreyes se encargarían exclusivamente de la administración civil y militar. La columna vertebral del Estado indiano en el siglo XVIII descansó sobre el establecimiento de un ejército regular y la potenciación de una burocracia profesionalizada.

Las medidas políticas anteriores no se entienden si no se relacionan con los objetivos económicos que los diversos ministerios ilustrados demandaron de las colonias de Ultramar. Estos objetivos son siempre los mismos: potenciar el desarrollo del tráfico marítimo y comercial y garantizar los ingresos tributarios y hacendísticos del Estado. Por ello, y junto a las reformas políticas, cabe mencionar diversas medidas de naturaleza económica y comercial. Durante el ministerio de Esquilache se autorizó por tres Reales Ordenes de 1764 la navegación regular (correos marítimos) con las Indias al puerto de la Coruña, en detrimento del monopolio gaditano. En febrero del año siguiente, se dicta el Decreto de comercio libre con Barlovento, que aportaba algunas novedades en el intercambio con las colonias: Consagración del navío de registro, la autorización de varios puertos peninsulares (Sevilla, Cartagena, Alicante, Málaga, Barcelona, Santander, Gijón y La Coruña) para traficar directamente con las Indias y la sustitución del derecho de palmeo por el principio de tributación ad valorem (6 por ciento para las mercancías españolas y 7 por ciento para las extranjeras).

José de Gálvez y Floridablanca pusieron también en marcha el **Reglamento y Aranceles para el comercio libre** en 1778. El Reglamento de libre comercio venía a suponer la desaparición del obsoleto sistema del monopolio comercial y abría una nueva etapa en las relaciones mercantiles con América. También en 1778 se comenzó a aplicar el principio de la tributación ad valorem, expresión de una nueva política arancelaria. Durante su etapa al frente de la Secretaría de Indias, José de Gálvez puso en marcha las visitas generales del Perú y Nueva Granada con el fin de erradicar el fraude fiscal y gestionar directamente las rentas, estancos y regalfas de la Corona. Las reformas emprendidas por Gálvez tuvieron éxito desde la perspectiva tributaria, pues los ingresos fiscales de la hacienda se incrementaron significativamente, pero el coste social y económico para las co-

lonias también fue elevado: sublevaciones indígenas, empobrecimiento de los indios, malestar de la iglesia y de los criollos, quiebras de los comerciantes que invertían en la Carrera de Indias.

Floridablanca, continuador durante un breve tiempo de las políticas diseñadas por Gálvez, su antecesor en el cargo, optó finalmente por cambiar la orientación de su gestión de gobierno. Las formulaciones básicas de su pensamiento sobre los asuntos americanos fueron expuestas en la **Instrucción reservada** de 1787, que fijaba las líneas de actuación de la recién creada Junta de Estado y la intervención directa del primer ministro en los asuntos de Indias. La filosofía de Floridablanca acerca de las colonias de Ultramar era novedosa al situar la política americana dentro del contexto de la política española, pero no al margen de la misma o subordinada a la política exterior en Europa, como venía sucediendo. Las medidas de gobierno planificadas para la metrópoli lo serían también para sus colonias. Dividió el Ministerio de Indias en dos secciones, una de Gracia y Justicia y otra de Hacienda, Comercio, Guerra y Navegación. Ordenó diversas medidas encaminadas a potenciar el comercio con América y a su defensa frente a los competidores europeos. Para ello amplió el número de puertos habilitados con derecho a comerciar en régimen de libertad y potenció el comercio interamericano. Igualmente, por Reales Cédulas de 28 de febrero de 1789 y 24 de noviembre de 1791, autorizó el comercio libre de esclavos.

Las políticas comerciales americanas de los diversos ministerios borbónicos, a juicio de Delgado Ribas, provocaron el descontento entre los grupos dirigentes de la sociedad criolla y fueron "*casus belli, de previsibles efectos en la fidelidad de la burguesía comercial americana hacia la corona española*"¹⁵.

15 J. M. DELGADO RIBAS, *opus cit.*, p. 544.