



“Burocracia y federalización hispánica imperial”

p. 443-452

Juan A. Ortega y Medina

*Obras de Juan A. Ortega y Medina, 7. Temas y problemas de historia*

María Cristina González Ortiz y Alicia Mayer (edición)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas  
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

2019

712 p.

ISBN 978-607-02-4263-2 (obra completa)

ISBN 978-607-30-1390-1 (volumen 7)

Formato: PDF

Publicado en línea: 1 de junio de 2020

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/704/temas\\_problemas.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/704/temas_problemas.html)

D. R. © 2020, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



## Burocracia y federalización hispánica imperial

443

El siglo XV contempla la supremacía naval castellana en el Atlántico, Canal de la Mancha y Mar del Norte y asimismo el dominio marítimo de Cataluña –Aragón en el Mediterráneo occidental–. La unificación de Castilla y Aragón –Cataluña en la pareja real–, Isabel y Fernando, da a estos reinos unificados (a los que se sumarán posteriormente las conquistas del reino de Granada y Navarra) una fuerza económica y política que los convierte en la primera nación de la Europa cristiana y renacentista en los primeros albores del siglo XVI. El descubrimiento de América y los enlaces matrimoniales con la Casa de Austria da a España el imperio en la persona del nieto de los Reyes Católicos; el biznieto de éstos, Felipe II, completarán la unificación peninsular sumando a sus ya dilatadas posesiones europeas y americanas el imperio lusitano (1580), al ceñirse la corona vacante de Portugal. España se convierte, pues, en la primera potencia mundial de Occidente y en sus dominios, de acuerdo con la expresión consagrada, nunca se pone el sol.

Vastísimo y heterogéneo imperio cuya administración, perfeccionando el sistema federalizado de gobierno inventado por Aragón –Cataluña en sus posesiones mediterráneas–, desde la Baja Edad Media, realizó prodigios de eficiencia no exentos, claro está, de las lacras corruptivas correspondientes a



toda burocracia, sobre todo si el oficio tiene que ser ejercido a miles de leguas del centro rector y fiscalizador (Consejo del Reino y Consejo de Indias).

Concretándonos a los reinos de Indias, veamos lo que Felipe explicitaba en una típica ordenanza de gobierno;

Siendo de una corona los reinos de Castilla y los de Indias, las leyes y orden de Gobierno de los unos y de los otros deben ser los más semejantes y conformes que ser puedan; los de nuestro Consejo en leyes y establecimientos, que para aquellos Estados ordenaren, procuren reducir la forma y manera del Gobierno, en ellas, al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y de León, en cuanto hubiere lugar y permitiese la diversidad y diferencia de tierras y naciones.

Es decir, los virreinos, capitanías y demás divisiones del sistema político-administrativo quedaban vinculados exclusivamente a la persona real, que a través del consejo y la legislación indianas hacen o deshacen con plena libertad sin considerar ni tomar en cuenta para nada la voluntad de los súbditos americanos. El sistema regía también para la propia península, cuyos reinos no castellanos eran administrados por virreyes, como ocurría en Portugal, Aragón, Cataluña, Valencia, y, por supuesto, en las posesiones italianas (virreyes en Nápoles, Sicilia, etcétera). Sin embargo, estos reinos conservaron una relativa autonomía, sobre todo los europeos, y lo más característico fue la casi total independencia de cada uno de ellos respecto a los demás. En lo tocante a sus problemas, quejas y aspiraciones el canal de comunicación administrativa se realizaba directamente con los consejos ubicados en Madrid y Sevilla, y cada reino así como cualquier ciudadano o corporación particular podía apelar directamente al rey para exponer sus cuitas o formular peticiones. Lo que no podían hacer los súbditos de los diferentes virreinos o capitanías era asociarse entre sí para llevar a cabo tales o cuales apelaciones o proyectos de no importa qué carácter o envergadura.

Durante casi cuatro siglos el sistema funcionó con increíble precisión y asombroso éxito; fue una hazaña extraordinaria de la burocracia imperial hispana, que disponiendo de unos escasos mil magistrados superiores, situados en los puestos clave, hizo funcionar la maquinaria administrativa americana con seguridad, aunque con extrema lentitud y legalismos, como no podía ser menos, y ello pese a los amagos y peligros del exterior, el control

resultó efectivo y absoluto pese a la distancia y pese asimismo a los bajos salarios. De acuerdo con Solórzano, los oficios públicos revelan, por un lado, el moderno ideal de una magistratura desinteresada y asalariada, en donde el empleo era un cargo público y no una pieza de propiedad; sin embargo, la burocracia imperial se encontraba a medio camino entre una burocracia patrimonial y una moderna burocracia a sueldo del Estado. El burócrata, grande o chico, venía a ser un miembro de la Casa Real y su oficio fue considerado una extensión y expresión del favor del rey, de aquí la imposibilidad de nombrar oficiales administrativos reales, o de confianza como ahora decimos, fuera del círculo cortesano de la aristocracia de sangre o de la togada, salvo contadísimas excepciones. El burócrata, no importa su escala, consideraba su empleo como una gracia, un privilegio que proviene directamente del monarca, que lo da o lo quita a voluntad. La función paternalista, patrimonial y carismática de la figura real se ejercía sobre todos sus súbditos, españoles o indios; pero el recelo administrativo había hecho del oficio burocrático un monopolio absoluto para los peninsulares; porque éstos, por españoles y por disposiciones legales, no confraternizarían con los gobernados como ocurriría en el caso de un funcionario nacido y educado en América. Bolívar se quejaba con toda razón en la Carta de Jamaica de que la posición de los americanos había sido durante siglos puramente pasiva sin existencia política y en un grado inferior incluso al de los siervos. Ellos, los americanos, eran siervos y, cuando más, puros consumidores coartados inclusive por restricciones chocantes, por el estanco, los monopolios. Entre provincia y provincia existen trabas para que no se traten, entiendan y negocien. “Estábamos –prosigue Bolívar– abstraídos y, digámoslo así, ausentes del universo en cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y administración del estado. Jamás éramos virreyes ni gobernadores, sino por causas muy extraordinarias; arzobispos y obispos pocas veces; diplomáticos nunca; militares, sólo en calidad de subalternos; nobles sin privilegios reales; no éramos en fin, ni magistrados ni financistas y casi ni aún comerciantes: todo en contravención directa de nuestras instituciones”.

Además, la monarquía española fue la primera en establecer normas efectivas de control; los visitadores, esos temibles funcionarios de la Corona, realizaban sus visitas de inspección a la que nadie ni nada podían escapar. Con tal sistema el rey quedaba bien informado y los súbditos quejosos hallaban en la visitación una manera de protestar individualmente de los abusos

reales o fingidos y encontraban asimismo una válvula de seguridad con la que aflojar sus resentimientos contra virreyes, oidores, alcaldes, corregidores, etcétera.

La mística monárquica desempeña un papel principal en el sistema administrativo; la carismática cualidad de las instituciones sirvió para robustecer la lealtad ante el símbolo mágico de la corona evocada en las Indias, la burocracia explotó hábilmente esta idea para poder gobernar: ello explica la carencia total de un ejército de ocupación, que sólo se creó hacia fines del siglo XVIII no tanto por temor a los súbditos americanos sino como prevención frente a las amenazas inglesas.

Típica de la administración española fue también la coparticipación de poderes; de hecho no estaban claramente delimitadas las esferas de autoridad en las diversas escalas jerárquicas de la alta y baja burocracia y en caso de conflictos de poderes, cosa frecuentísima, no cabía sino apelar al rey.

Este imperio español de Indias, corporativo y jerárquicamente estructurado poseía además el poderoso elemento aglutinante de la fe católica, de la comunión religiosa. Fue la gran fuerza coherente del Estado-Iglesia español que permitió durante cuatro centurias mantenerse contra viento y marea frente a la modernidad protestante y capitalista. La base espiritual proporcionó al imperio una mística, una voluntad de destino, un quehacer o proyecto vital: intolerancia religiosa, economía regida no por la necesidad sino por la virtud (teoría escolástica y neoescolástica de precio y salario justos), papel providencial del imperio y estratificación rigurosamente jerárquica de todos sus componentes: españoles, criollos, mestizos, negros e indios.

Estos reinos americanos no eran propiamente coloniales, como sostiene Levene, en el mismo sentido que sí lo fueron en los siglos XIX y XX las saqueadas por Inglaterra, Holanda y Francia y aunque fueron explotadas en sus recursos mineros y mediante el monopolio estricto ejercido por las autoridades españolas, tuvieron márgenes extensos de libertad para poder erigir esas hermosas culturas agrarias con sus bellas ciudades barrocas que constituyen las delicias del historiador Chaunu. Salvo en la administración de los cabildos, los españoles americanos no participaron ni tuvieron en sus manos ningunas riendas de gobierno. No obstante Alberdi afirma que “Antes de la proclamación de la república la soberanía del pueblo (yo diría el particularismo municipal) existía en Suramérica, como de hecho y como principio, en el sistema municipal que nos había legado la España”. Y según

Sarmiento, “el cabildo de Córdoba se mostró durante muchos años a la altura del parlamento inglés”.

Pero estos reinos, Nueva España, Nueva Granada, Nueva Castilla, etcétera, vivieron sus días coloniales encerrados en sí mismos, aislados los unos de los otros, incomunicados salvo con el centro rector matritense. Sabemos que hubo casi a fines del poder colonial y por obra de la nueva administración borbónica contactos comerciales e intercambios imprescindibles; pero a muy pequeña escala y con escaso volumen. Los sabios criollos del siglo XVIII no se conocieron y no pudieron intercambiar entre sí sus conocimientos y experiencias; inclusive para los jesuitas expulsos fue una grata y a la vez amarga revelación el encontrarse y cambiar ideas en el destierro de Italia. La tradición política colonial se basó en el desconocimiento mutuo, en regionalismos de campanario, y muy pocos jóvenes criollos tuvieron la oportunidad como la tuvo el joven Bolívar de viajar por las provincias del imperio americano.

Claro es que hay relaciones comerciales entre el virreinato del Río de la Plata y el del Perú; entre El Callao y Acapulco; entre la Guaira y La Habana, entre ésta y Veracruz, pese a todo ello bajo el dominio y la fiscalización del monopolio mercantil español. El pasado colonial no constituye un ejemplo o modelo que invocar para las actuales ideas integracionistas latinoamericanas; tampoco el pasado indígena prehispánico. La confederación imperial hispánica en América no puede ser garantía histórica para federación latinoamericana porque, como creemos, la confederación separaba y no unía; aislaba y no sumaba. Se fomentaron al extremo los intereses locales particularistas; pero no los generales y colectivos. De hecho, y pese a lo que se escribe en los manuales y compendios de historia de España, la unificación y la centralización política-económica de España se realizó a partir del 16 de enero de 1726 tras el decreto de Nueva Planta expedido por Felipe V. El régimen posterior de intendencias, “ápice de la burocratización”, como escribe C. Pereyra, regularizó y unificó las ramas de administración de hacienda, de guerra y justicia, pero contribuyó todavía más al particularismo regional y al recelo de región a región.

En un momento de entusiasmo patriótico Belaunde escribió que España sembró en América cabildos y cosechó naciones; pero no parece haber reparado que los tales cabildeos hispanoamericanos contribuyeron también bastante a la posterior fragmentación.

## La novedad del sueño bolivariano

No deja de ser un tanto absurdo el conocido lamento de algunos estudiosos latinoamericanistas por el hecho de que Hispanoamérica, a diferencia de Angloamérica, no logró tras alcanzar la independencia la sólida unión multinacional (*E pluribus unum*) con que los representantes de las trece colonias americanas unificaron su destino y futuro políticos. Pero no se quiere caer en la cuenta de que las colonias inglesas de América eran autosuficientes, autoindependientes (salvo cuando se trataba de combatir pieles rojas, colonos franceses o hispanoamericanos, pues que entonces sumaban sus esfuerzos) y muy conectadas entre sí por motivos comerciales y culturales. Las relaciones de todo tipo con la Madre Patria eran vastas y fuertes, mas no lo eran menos entre ellas. Una vez que las trece colonias alcanzaron su independencia el paso siguiente, naturalísimo por cierto, fue constituir un verdadero Estado Federal respaldado por una Constitución, la del 17 de septiembre de 1787, que comenzó a regir dos años después. Pero en Hispanoamérica, según lo hemos visto, la tradición colonial dispersiva tiraba a la desunión y al particularismo una vez que en Ayacucho (1824) fue liquidado el ejército español. El fuego patriótico de San Martín y sobre todo el de Bolívar habían unificado voluntades centrifugas y entre dificultades extremas y heroísmos sin límites se logró destruir la tenacidad española colonialista. Cumplido el extraordinario plan del Libertador la tradición histórica comenzó a imponer su lenta y porfiada disgregación, pues que ésta se hallaba en los huesos, en la carne y en la sangre del viejo sistema colonial, del pasado tetracentual. A ello hay que unir también los apetitos y las ambiciones desatados por doquier y la sobrecogedora y colosal escala de una geografía que en nada favorecía los intentos bolivarianos de federación.

En su Carta de Jamaica expresa Bolívar que “es una idea grandiosa pretender formar parte de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres de semejantes, dividen la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!” Y a continuación, adelantándose a los acontecimientos, piensa en una posible reunión

de representantes a celebrar allí en alguna ciudad del istmo: “Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del Mundo”.

En la convocatoria del Congreso de Panamá, dos días antes de la batalla de Ayacucho, Bolívar expresa su esperanza de que entrando todos los gobiernos americanos en el mismo pacto se verifique la reunión de la asamblea general de los confederados. En carta al general Santander, fechada en Lima (6 de enero de 1825), insiste en su proyecto como remedio de todos los males políticos: *la federación* a base primeramente de los diputados enviados por Perú, México, Colombia, Guatemala, Buenos Aires y Chile. “El único objeto que lo retiene en América, prosigue en su carta, y muy particularmente en el Perú, es el dicho congreso. Si lo logro bien, y si no, perderé la esperanza de ser más útil a mi país; porque estoy persuadido que sin esta federación no hay nada.” En la citada convocatoria para el Congreso de Panamá (fechada en Lima, 7 de diciembre de 1824) expresa lo siguiente:

Profundamente penetrado de estas ideas, invité en 1822, como presidente de la República de Colombia, a los gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires, para que formásemos una confederación y reuniésemos en el istmo de Panamá u otro punto elegible a pluralidad, una asamblea de plenipotenciarios de cada estado “que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliar, en fin, de nuestras diferencias”.

De mucho repetir Bolívar en su correspondencia y comunicados en la necesidad dramática de la federación o confederación y de la convocatoria e inauguración perentoria del salvador Congreso de Panamá, da la impresión al lector poco cauto de que ambas cosas, idea de federación y Congreso de Panamá, sustentador legal de la misma, eran conceptos generales aceptados unánimemente por todos; pero de hecho no fue así. La reiteración bolivariana muestra antes bien lo contrario y revela la sorda y tenaz oposición que llevará al Libertador, ya casi al final de su carrera, a expresar que había arado en el mar y la única cosa que se podía hacer en América era emigrar. La desilusión es casi ya total y para mayor inri tiene que aceptar el terrible espectáculo de



ver su querida Gran Colombia dividida en tres naciones cada una de ellas a cargo de un general venezolano de su estado mayor: Páez en Venezuela, Urdaneta en Colombia y Flores en Ecuador.

La inercia del pasado colonial y las ambiciones y caciquismos hispánicos individualistas y desbocados disolvían el sueño luminoso de la grandiosa confederación hispanoamericana imaginada y deseada ardientemente por Bolívar. Había él cruzado ríos, atravesado ingentes montañas, caminado desiertos y selvas y con su espada victoriosa había trazado el gran mapa futuro de una grandiosa integración de estados hispanoamericanos; pero todo fue en vano, porque el pasado no es cosa que está ahí sino algo que nos constituye; lo cual explica el fracaso de la empresa multinacional intentada por Bolívar. El pasado se desquita, como podemos ver en cita del propio Bolívar: “No hay buena fe en América, ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las Constituciones libros, las elecciones combates; la libertad anarquía; y la vida un tormento” (1829).

## La secuela bolivariana

Sin embargo, el ideal político bolivariano llegaría también a poseer, pasado cierto tiempo, el valor de una tradición fallida pero siempre renovada. El escritor y político Bernardo Monteagudo, colaborador de Bolívar, insistió asimismo en la necesidad de una federación general entre los Estados hispanoamericanos, así como sobre el plan de su organización:

Ningún designio ha sido más antiguo entre los que han dirigido los negocios públicos durante la revolución, que formar una liga general contra el enemigo y llenar con la unión de todos el vacío que encontraba cada uno en sus propios recursos. Pero la inmensa distancia que separa las secciones que hoy son independientes y las dificultades de todo género que se presentaban para establecer comunicaciones y combinar planes importantes entre nuestros gobiernos provisorios, alejaban cada día más la esperanza de realizar el proyecto de la Federación General.

Monteagudo proyecta una Confederación Hispanoamericana bajo los auspicios de una asamblea cuya política tendrá por base la consolidación de los pueblos y no la de algunas familias que desconocen con el tiempo el origen de

los suyos. Las repúblicas surgidas después de la guerra de Independencia tienen intereses eminentemente nacionales (independencia, paz y garantías). Cada uno de ellos, prosigue Monteagudo, exige la formación de un sistema político que supone la preexistencia de una asamblea o congreso donde se combinen las ideas y se admitan los principios que deben constituir aquel sistema y servirle de algo. El terror de Monteagudo a que la Santa Alianza conspire contra las repúblicas americanas por medio de la corte imperial brasileña lo lleva a la necesidad de buscar la formación de una liga americana defensiva, que además de enfrentarse al peligro exterior mitigue los ímpetus del espíritu local.

El centroamericano José Cecilio del Valle, teniendo como precursor a Bolívar y como modelo la Europa, desea que la América se junte en congresos o cortes, cuando la necesidad obligue a ello. Él propone que se lleve a cabo en la provincia de Costa Rica o León un congreso general, más espectacular que el de Viena y más interesante que muchas dietas. Su determinación es defensiva e incita a dos diputados a que se aboquen a trazar el plan más útil para que ninguna provincia de América fuese presa de invasores externos y víctima de divisiones intestinas. La federación así constituida será la mayor y abarcará a todos los Estados de América. También nuestro Alamán piensa no menos que Bolívar, que la unión de los pueblos hispanoamericanos es una preocupación constante que la ha acompañado toda la vida. Estando en España y antes de que el Ejército Trigarante entrase a México presentó don Lucas Alamán un proyecto para la formación de una confederación compuesta, por los diversos estados americanos y por España: Confederación Hispanoamericana.

Juan Bautista Alberdi criticaba el mapa geográfico-político colonial sobre el cual se habían erigido las nuevas repúblicas americanas respetando los límites establecidos desde antaño por la metrópoli monárquica. Esta América está mal hecha según Alberdi y provoca conflictos que deben ser resueltos mediante el congreso para que éste recomponga a voluntad de ambas partes los límites territoriales de las nuevas naciones. El congreso a que alude no es la dieta federal anfictiónica de los griegos clásicos, puesto que era fundamentalmente un medio de defensa militar, sino una liga americana que procure la prosperidad material de todos. Como Bolívar, el argentino pensaba que únicamente debían concurrir al Congreso General las repúblicas americanas de origen español. Los elementos de su amalgama y unidad los veía Alberdi en su *Memoria* no tanto en la comunidad territorial como en la identidad de los términos.

Sabía muy bien Alberdi que la solución de tantos problemas no era cuestión de un solo Congreso sino de muchos, “que en momentos distintos del porvenir se irán reuniendo para ocuparse de aquellos intereses en los que hubiere llegado su oportunidad”. La constitución armoniosa del continente sabía Alberdi que sería cosa de la sucesión de congresos y obra, sobre todo, del tiempo. “Yo aplaudiré toda mi vida –escribe– el sentimiento de aquellos Estados que sacan su vista del recinto estrecho de sus fronteras y la levantan hasta la esfera de la vida general y continental de la América. Es llevar la vista al buen camino. En un gran sistema político las partes viven del todo y el todo de las partes.”

¿Y qué tipo de congreso es el que tenía en su cabeza Alberdi? ¿Cuál sería la tarea principal del mismo? Desde luego no la que constituyó el programa esencial del Congreso de Panamá; es decir, lo político y lo militar. Los intereses de América han cambiado y a los tiempos recelosos y guerreros han sucedido “los tiempos de las empresas materiales, del comercio, de la industria y riquezas. Se ha convenido en que es menester empezar por aquí para concluir con la completa realización de las sublimes promesas de orden político contenidas en el programa de la revolución. El nuevo congreso, pues, no será político sino accesoriamente: su carácter distintivo será el de un congreso comercial y marítimo”.

Como puede apreciarse, en Alberdi se encuentran las bases de nuestras aspiraciones económicas integradoras de hoy día. Sin concesiones ni romanticismos subraya la necesidad de trabar esta realidad centrífuga hispanoamericana mediante los beneficios del comercio y la navegación intercontinentales; mediante el desarrollo de la industria y el fomento de las riquezas. La posible unidad en el futuro únicamente sería factible sobre la base del desarrollo material previo, original idea para su tiempo y que sólo en los nuestros hemos comenzado a poner en práctica a través de toda una serie de organismos regionales y pactos. De los factores primordiales responsables, según Antonio Gómez Robledo, de los fracasos de los congresos confederativos hispanoamericanos (inestabilidad política, ausencia de vínculos económicos y falta de ambición frente a amenazas apremiantes) Alberdi, cuando menos, sí había considerado con toda seriedad el que nuestro comentarista mexicano incluye como segundo.