Burocracia, sociedad y relaciones de poder en la Audiencia de Guatemala, siglos XVI-XVIII.

José Manuel Santos Pérez
Universidad de Salamanca

Resumen

El presente artículo presenta de forma sintetizada la estructura administrativa de la Audiencia de Guatemala entre los siglos XVI y XVIII y analiza las relaciones entre la sociedad colonial y las instituciones imperiales, con el objetivo de demostrar que la utilización de estas instituciones por parte de un sector de la sociedad, la élite económica, es un aspecto fundamental para entender el mantenimiento del imperio español en América durante más de tres siglos.

Abstract

This article presents a sinthesis of the Audiencia de Guatemala administrative structure from sixteenth untill eigteenth centuries and examines the relationship between colonial society and the imperial institutions. The aim of the essay is to demonstrate that the local elite made important profits (political and economic) from the utilization of this institutions, a very important fact in order to understand the three centuries long maintenance of the Spanish Empire in America.

Introducción

El asunto de la burocracia colonial o del "estado colonial" como lo llaman algunos historiadores, ha sido uno de los campos de investigación más frecuentados en la historiografía sobre el imperio hispano en América. La complejidad y tamaño de la estructura burocrática y la enorme cantidad de documentos que generó ha atraído fuertemente la atención de los historiadores. Las palabras de John Elliott sobre lo que significaba el gobierno de un nuevo e inmenso continente son muy representativas de la fascinación por este asunto: *"Ninguna sociedad europea hasta ese momento se había enfrentado a una tarea administrativa de tal magnitud y complejidad"*.[1] Esta tendencia en la historiografía, que hunde sus raíces en los estudios del

[1] John Elliott, *Spain and its World. 1500-1700*. New Haven, Yale University Press, 1989, p. 13.

siglo XIX, no tiene parangón en la literatura existente sobre otros sistemas coloniales, cuyos estudiosos se han centrado sobre todo en asuntos económicos más que político-burocráticos. Diversas escuelas, desde la propia historia del derecho o historia de las instituciones, hasta la historia social y sus variantes, han dedicado gran cantidad de páginas a describir, los más conservadores, el funcionamiento de la estructura administrativa, y a interpretar, los más arriesgados, el significado y el impacto de esta estructura en las sociedades coloniales.

A partir de los años 70 y hasta la actualidad se han publicado numerosos estudios que han superado la pura y simple descripción y han rescatado de los archivos todo un rico material que aguardaba al investigador. Se ha abordado la cuestión de las instituciones y de los grupos de poder desde un enfoque diferente, el de la prosopografía o biografía colectiva, una poderosa herramienta para el análisis de grupos sociales.[2] Las fuentes utilizadas han sido, en una buena parte de estos estudios, las actas o protocolos notariales que constituyen una auténtica radiografía de las élites de las sociedades coloniales en lo concerniente a actividades económicas y conexiones familiares. La relación entre poder y sociedad se ha convertido así en uno de los temas más atractivos para los nuevos historiadores. Esta renovación historiográfica ha tenido importantes consecuencias. De la lectura de estas obras se desprende que las relaciones de parentesco, la política matrimonial y la buena utilización de los canales administrativos y económicos del entramado burocrático del imperio hispano son aspectos fundamentales en la larga carrera hacia el encumbramiento social y pueden ser elementos clave para entender el funcionamiento, evolución y casi total desaparición en las primeras décadas del siglo XIX del sistema colonial hispano en América.[3]

El objetivo de este texto es sintetizar las líneas más importantes de la formación y evolución de la administración colonial en un territorio relativamente marginal del imperio hispano en América, la Audiencia de Guatemala, combinando la descripción de la estructura administrativa imperial con un análisis del impacto que su existencia produjo en la sociedad y la economía coloniales, además de poner de manifiesto la evolución de las relaciones de poder a lo largo de casi tres siglos.

---

[2] El estudio pionero fue el de David Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico, (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975. Otras obras importantes en la misma línea son: Jackie R. Booker, *Veracruz merchants, 1770-1829. A Mercantile Elite in Late Bourbon and Early Independen Mexico*, Boulder, Westview Press, Dellplain Latin American Studies, nº 29, 1993; Brian Hamnett, *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971; John E. Kicza, *Empresarios coloniales. Familias y negocios en la ciudad de México durante los Borbones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; Peter Marzahl, *Town in Empire: Government, Politics and Society in Seventeenth Century Popayán*, Austin, University of Texas Press, 1978; José F. de la Peña, *Oligarquía y propiedad en Nueva España, 1550-1624*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983. Para la ciudad de Buenos Aires: Zacharias Moutoukias, "Burocracia, contrabando y autotransformación de las elites. Buenos Aires en el siglo XVII", *Anuario del IEHS*, vol. 3, 1988; Susan M. Socolow, *The Merchants of Buenos Aires, 1778-1810*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978. ..., *The Bureaucrats of Buenos Aires, 1769-1810: Amor al Real Servicio*, Durham, Duke University Press, 1983; Jorge Daniel Gelman, "Cabildo y élite local, el caso de Buenos Aires en el siglo XVII", *HISLA*, nº 6, 1985. Para Córdoba: Adolfo Luis González Rodriguez, "El Cabildo de Córdoba durante el siglo XVI: Encomenderos, propietarios de tierras, tratantes de negros y comerciantes. Análisis de un grupo de poder", *Estudios de Historia Social y Económica de América, Universidad de Alcalá de Henares.*, nºs. 3-4, 1988.

[3] Guillermo Mira y José Manuel Santos Pérez, "Estrategias de integración y ascenso social de emigrantes españoles a América en el siglo XVIII", en Alcántara, M. (ed.), *América Latina. Realidades y perspectivas*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1997.

Estructura administrativa de la Audiencia de Guatemala

Los primeros momentos de la presencia castellana en América fueron testigos de una colonización del territorio llevada a cabo de forma privada por aventureros con capacidad para repartir las tierras conquistadas y las personas que las habitaban entre sus allegados. La Corona de Castilla se valió de la institución de la Audiencia como elemento de control de estos grupos privados que podían adquirir una autonomía muy peligrosa para los intereses monárquicos. Las primeras Audiencias, compuestas por un presidente y un determinado número de oidores, se crearon en Santo Domingo (1511), México (1527) y Panamá (1538). En 1536 Nueva España se convirtió en virreinato, englobando bajo su tutela la totalidad del istmo centroamericano. En estos momentos el conquistador Pedro de Alvarado actuaba como adelantado o gobernador de la región. Tras la muerte de éste en 1541 hubo un vacío de poder que fue finalmente solucionado mediante la creación de la Audiencia de Guatemala en 1543. La creación del alto tribunal en Guatemala estaba estipulada en las denominadas Leyes Nuevas, el intento más importante por parte de la corona de reafirmar su control sobre las tierras recién conquistadas. Esta Audiencia, conocida en los primeros momentos como la "de los Confines" por hallarse "en los confines de Guatemala y Nicaragua" tuvo su sede en Gracias a Dios, centro minero del occidente de Honduras. En 1549 la corona autorizó el traslado de la Audiencia a Santiago de los Caballeros de Guatemala, un lugar más central e instalado en un valle con abundantes recursos naturales y de mano de obra. Salvo un lapso entre 1563-1570 el órgano central de gobierno permaneció en Santiago de Guatemala durante todo el periodo colonial. A pesar de la teórica subordinación al virrey de México, los presidentes de Guatemala podían tratar sus asuntos directamente con el Consejo de Indias, sin la participación del alto funcionario mexicano. Es lo que se conoce como "Audiencia pretorial". A causa de las dificultades que la corona tenía para la defensa de sus posesiones centroamericanas, desde el siglo XVII se decidió que el puesto de presidente debía ser ocupado por personas provenientes de la carrera militar y se le agregó la dignidad militar de "capitán general". Quedaba así constituida la Audiencia de Guatemala (denominada a menudo Reino de Guatemala) que comprendía el territorio que hoy ocupan los países de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Belice y el estado mexicano de Chiapas.

Junto al presidente de la Audiencia y formando lo que se conocía como el "Real Acuerdo" se encontraban los oidores (entre 3 y 5). Los jueces-oidores de la Audiencia de Guatemala, como solía ocurrir en las de tipo "pretorial", tenían la doble competencia civil y penal. El puesto de oidor en Santiago era importante pues significaba un importante trampolín para subir al siguiente puesto del escalafón en el *cursus honorum* de los funcionarios monárquicos: la Audiencia de México. Otros funcionarios del órgano central de gobierno y justicia eran el fiscal, encargado genéricamente de la defensa de la ley y de los intereses de la Real Hacienda y el Alguacil Mayor, a quien correspondía la ejecución de las sentencias judiciales[4]. La administra-

[4] Antonio Muro Orejón, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Porrúa, 1989, p. 241. Parte de la información recogida en esta parte del texto proviene de Stephen Webre, "Poder e ideología: la consolidación del sistema colonial", en Pinto Soria, Julio, (ed.), *Historia General de Centroamérica. El régimen colonial, Tomo II., Capítulo 3* Madrid, Flacso, 1993, p. 151 y ss.

ción de la hacienda estaba encomendada al tesorero y al contador, funcionarios existentes en cada una de las cuatro cajas reales del territorio de la Audiencia: Santiago de Guatemala, Chiapas, Honduras y Nicaragua.

La promulgación de las Leyes Nuevas, puestas en práctica por el presidente Cerrato a partir de su nombramiento en 1547, supuso (aparte de la ya comentada creación de la Audiencia) la eliminación del papel administrativo de los encomenderos y la creación de toda una red de agentes de la monarquía en los ámbitos local y provincial. Nacían así los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. Éstos últimos eran responsables en un primer momento del gobierno de los pueblos indígenas, una vez que los encomenderos perdieron su capacidad jurisdiccional, pero a medida que transcurría el siglo XVI fueron haciéndose cargo de un mayor número de pueblos. Estos tres funcionarios tenían similares responsabilidades en lo judicial, militar y gubernamental. En teoría las gobernaciones y las alcaldías mayores se diferenciaban de los corregimientos por el hecho de que tenían bajo su jurisdicción poblaciones no indígenas, por la mayor extensión de sus territorios y por tener éstos alguna importancia económica o estratégica. A los territorios de Soconusco, Comayagua-Honduras, Nicaragua y Costa Rica se les dio la categoría de gobernación. Los gobernadores y alcaldes mayores recibían sueldos superiores a los corregidores, siendo el nombramiento de estos últimos potestad del presidente de la Audiencia hasta las décadas finales del siglo XVII. A mediados de este siglo existían dentro de la circunscripción de la Audiencia de Guatemala 4 gobernaciones, 8 alcaldías mayores y 16 corregimientos.[5]

El gobierno de las ciudades y villas era responsabilidad de los ayuntamientos o "cabildos", existentes tanto en los pueblos de españoles como en las comunidades indígenas. El primer cabildo que se formó en Guatemala fue el de la capital, Santiago de Guatemala, fundado por Pedro de Alvarado el 25 de julio de 1524 en la ciudad de Iximché, la capital de los cakchiqueles (una de las etnias más importantes en el altiplano guatemalteco). Dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores formaron este primer ayuntamiento, que sólo tenía existencia jurídica pues se creó en un campamento militar cercano a la ciudad indígena. Este primer cabildo tuvo que trasladarse dos veces, tras la destrucción sucesiva de los dos primeros asentamientos castellanos. El emplazamiento definitivo se encontró en el valle de Panchoy, lugar que albergó la capital colonial, Santiago de Guatemala, hoy Antigua Guatemala.

El cabildo de Santiago de Guatemala, como los otros cabildos coloniales, cubría dos aspectos fundamentales en la vida urbana: la administración de justicia y el gobierno de la ciudad a través de sus dos secciones, justicia y regimiento. Los alcaldes ordinarios se ocupaban de las tareas judiciales mientras que los regidores, en combinación con los alcaldes desempeñaban las tareas de gobierno. Los dos alcaldes, de primero y segundo voto, eran elegidos anualmente, el 1° de enero, por los regidores. Cualquier vecino "de calidad" sin deudas con la Real Hacienda, podía ser elegido, pero no podía ocupar su cargo dos años consecutivos. La norma de que uno de los alcaldes fuera criollo y el otro peninsular se cumplió con bastante exactitud.

---

[5] Stephen Webre, "Poder e ideología...", *op. cit.*, p. 158.

En cuanto a los regidores su función más importante era quizás la elección anual de los dos alcaldes ordinarios, para lo cual emitían su voto particular el primero de enero de cada año. A ellos concernía también todo lo referente a promulgación de ordenanzas, administración de los fondos y reglamentación del comercio dentro de la ciudad. Determinados puestos del cabildo, como el de Fiel Ejecutor, eran desempeñados por turnos por los regidores a quienes correspondía también la inspección y control de las obras públicas o las conducciones de agua. Cuando el ayuntamiento obtuvo el asiento de la recaudación de alcabalas o el monopolio de venta de aguardiente de caña, uno o más regidores se hicieron cargo de estos importantes resortes económicos. El número de regidores varió enormemente en Santiago de Guatemala a lo largo del periodo colonial. De 4 regidores en el primer cabildo se pasó a 10 a mediados del siglo XVI y a 16 a finales. Aunque no se trataba de una regla exacta, lo normal era que el número de puestos en el cabildo variara con la importancia de la ciudad. Santiago de Guatemala alcanzó el número máximo permitido de regidores, 20, en 1644.[6]

Interacciones entre la sociedad colonial y la estructura administrativa imperial.

La descripción anterior no deja ver lo que realmente significaban estas instituciones en la vida de la colonia. Sólo analizando las trayectorias de las personas que integraron estos cuerpos de gobierno podemos aprehender su verdadero significado. Como ya adelantamos al principio el aprovechamiento que determinados sectores de la sociedad hicieron de esta estructura administrativa es un aspecto fundamental del sistema colonial hispano en América.

No conocemos con exactitud el papel de los funcionarios de la Audiencia. Nuestro conocimiento de los integrantes de este órgano de gobierno, su marco social, su relación con los habitantes de la colonia, y su papel en la evolución histórica de la región, es bastante escaso. La historiografía centroamericanista espera con ansia un estudio prosopográfico del alto tribunal, que aclare estos aspectos que aún permanecen en la oscuridad. Para conocer lo que había detrás de la superficie legal, debemos recurrir al monumental trabajo de Burkholder y Chandler sobre las Audiencias de toda la América colonial, o los ejemplos puntuales que analizan alguno de los historiadores centroamericanistas.[7]

Los historiadores Burkholder y Chandler hablan de un periodo de "impotencia", el correspondiente a la época de los Austrias menores, y un periodo de "auto-

---

[6] José Manuel Santos Pérez, *Élites, poder local y régimen colonial. El Cabildo y los regidores de Santiago de Guatemala, 1700-1787*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz y Plumsock Mesoamerican Studies, 1999; José Manuel Santos Pérez, "Las élites de Santiago de Guatemala y el Cabildo colonial, 1700-1770", en *Revista de Historia de la Universidad de Costa Rica* 38, 2º semestre, 1998, pp. 87-111; Stephen Webre, "The Social and Economic Bases of Cabildo Membership in Seventeenth Century Santiago de Guatemala". Tesis doctoral inédita, Universidad de Tulane, 1980.

[7] M. A. Burkholder y D. Chandler, *De la impotencia a la autoridad. La corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984; Murdo J. Macleod, *Historia Sociodemográfica de la América Central Española, 1520-1720*, Guatemala, Editorial Piedra Santa, 1980; Miles Wortman, *Gobierno y Sociedad en Centroamérica, 1680-1840*, San José, BCIE-EDUCA, 1991.

ridad" que correspondería a los intentos reformistas borbónicos. En el periodo de impotencia la venta de cargos era generalizada, y las fuertes relaciones de los magistrados con las oligarquías locales neutralizaron la autoridad del organismo. En el periodo de "autoridad", desde mediados del siglo XVIII, se moderó la venta de cargos y los "radicados" (magistrados nacidos en el territorio bajo jurisdicción de la Audiencia) empezaron a ser minoría en los tribunales. Según los dos historiadores mencionados la Audiencia de Guatemala no se desvió de este patrón general. La "Edad del poder" llegó muy pronto a la Audiencia centroamericana. En la década de 1730 había aún varios oidores que habían comprado sus cargos en la época en la que se generalizaron las ventas, en los últimos veinte años del siglo XVII. Sin embargo entre 1740 y 1750 sólo se vendió un cargo, y entre 1750 y 1770 no volvió a haber un solo cargo vendido en la Audiencia y el 90 % de los oficios fueron ocupados por peninsulares. No obstante, esta interpretación parece demasiado optimista si tenemos en cuenta que muchos de estos oidores peninsulares permanecieron durante prolongados periodos en el desempeño de su cargo en Guatemala, lo que sin duda determinó que crearan estrechos lazos con la sociedad de Santiago. La prohibición de casarse con criollas nunca fue respetada y aún en la década de los 70 del siglo XVIII comienzan de nuevo los fuertes vínculos de miembros de la Audiencia con las familias de la capital, algo que hemos podido constatar en el caso del fiscal Felipe Romana, casado con una prominente criolla.[8]

Los presidentes de la Audiencia de Guatemala se encontraban en una situación muy comprometida. El hecho de que llevaran aparejado el título de Capitán general hacía que el puesto lo ocupara un funcionario de alto rango militar, no proveniente de la carrera judicial, por lo que no solía tener buenas relaciones con los otros miembros del real Acuerdo, los oidores y el fiscal, que habían accedido al cargo desde el ámbito universitario y no militar. Era normal que los oidores tuvieran ya una experiencia en el desempeño de su cargo y un conocimiento amplio de la realidad local, mientras que el presidente ocupaba el puesto por menos tiempo y dependía de sus subordinados en la toma de decisiones. Por otra parte, el capitán general se encontraba en una difícil situación al tener que mediar entre la sociedad local y el gobierno imperial. Una de sus tareas principales era la de asegurar la protección del istmo centroamericano. A pesar de ser una de las regiones más pobres del imperio, holandeses e ingleses efectuaban constantes ataques en las costas del Atlántico y del Pacífico y habían desarrollado asentamientos permanentes.[9] Mantener un dispositivo de defensa fuerte y eficaz era algo muy costoso. Sin embargo, los fondos necesarios para el equipamiento de las fuerzas militares y para la construcción de fortalezas no llegaban de las autoridades metropolitanas. El objetivo del Consejo de Indias era que cada territorio organizara y financiara su propia defensa, algo que, dados los escasos recursos con que contaba la administración real en la propia Audiencia de

[8] José Manuel Santos Pérez, "La práctica del autogobierno en Centroamérica: conflictos entre la Audiencia de Guatemala y el Cabildo de Santiago en el siglo XVIII", *Mesoamérica*, 40, diciembre de 2000, p. 75.

[9] Flor de Oro Solórzano, "La colonización inglesa de la costa Caribe de Nicaragua, 1633-1787" en *América Indígena (Revista del Instituto Indigenista Interamericano de México)*, vol. 53, núms. 1-2, enero-junio, 1993.

Guatemala, sólo podía llevarse a cabo con la contribución de la élite económica local. Una parte importante de los negocios de esta élite era el contrabando con los ingleses y el comercio intercolonial, sobre todo con Perú, ya que los intercambios económicos con la Península Ibérica, sobre todo en la segunda mitad del siglo XVII, fueron muy escasos.[10] Estas actividades comerciales estaban prohibidas y en teoría era ocupación del capitán general el que no se llevaran a cabo. Era inevitable por lo tanto que, incluso para asegurar la propia supervivencia de la colonia, la representación de la autoridad imperial en el istmo conjugara los intereses metropolitanos con los intereses locales, aunque la salvaguarda de estos últimos chocara con el espíritu de las leyes.[11] Autoridad y flexibilidad. Al igual que el proceso descrito por Leddy Phelan los hombres *on the spot* debían interpretar a su modo unas leyes cuyo cumplimiento era muchas veces imposible.[12] En el ejercicio de este difícil equilibrio, por un lado la obligación de ejecutar órdenes tomadas a miles de kilómetros de distancia y por otro asegurar el normal funcionamiento de la economía colonial, los propios presidentes de la Audiencia se aplicaban a sí mismos buenas dosis de flexibilidad. Casos como los de Martín Carlos de Mencos o Jacinto de Barrios Leal en el siglo XVII son paradigmáticos. Los dos tenían fuertes vínculos con los comerciantes locales y presumiblemente participaban en actividades comerciales ilegales.[13]

Si el conocimiento de los miembros de la Audiencia es escaso no lo es tanto el de los magistrados provinciales, esto es, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, por cuanto diversos estudios aparecidos recientemente se han centrado en estos funcionarios.[14] Al igual que en el caso de la defensa militar, la corona prefería gastar lo menos posible en el mantenimiento de esta red de magistrados locales, y lo que es más, pretendía obtener el máximo beneficio por la venta de esos cargos. Tanto gobernadores como corregidores y alcaldes mayores mantenían lucrativos negocios a lo largo de su efímero paso por el poder. El cargo se entendía por lo tanto como una inversión y no como un servicio al entramado administrativo de la corona. La venta de magistraturas provinciales se generalizó a partir de 1670, bajo el eufemístico término de "beneficio de cargos". En teoría era una medida excepcional para conseguir ingresos adicionales en momentos de guerra, pero las necesidades econó-

---

10 José Manuel Santos Pérez, "Los comerciantes de Guatemala y la economía de Centroamérica en la primera mitad del siglo XVIII", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 56, nº 2, 1999, pp. 463-484.

11 S. Webre, ""The Social and Economic Bases of Cabildo Membership in Seventeenth Century Santiago de Guatemala", *op. cit.* capítulo VI.

12 John Leddy Phelan, "Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 5, junio, 1960; del mismo autor: *The Kingdom of Quito in the Seventeenth Century. Bureaucratic Politics in the Spanish Empire*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1967.

13 Webre, S. "The Social and Economic Bases ...", *op. cit.*, pp. 280-290.

14 Sobre todo el estudio de Robert W. Patch, "Imperial politics and local economy in Colonial Central America, 1670-1770", *Past and Present*, 143, Mayo, 1994 pp. 77-107. Otros estudios que analizan las actividades de los magistrados provinciales en el Reino de Guatemala son: Severo Martínez Peláez, *Algo sobre repartimientos*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1978; Brooke Larson y Robert Wasserstrom, "Consumo forzoso en Cochabamba y Chiapas durante la época colonial", *Historia Mexicana*, vol. 31, nº 3 Enero-Marzo, 1982, pp. 361-408. Rodolfo Pastor, "El repartimiento de mercancías y los alcaldes mayores novohispanos. Un sistema de explotación, de sus orígenes a la crisis de 1810" en Woodrow Borah, (coo.), *El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787*, México, Universidad Autónoma de México, 1985; Carlos Molina Argüello, "Gobernaciones, Alcaldías mayores y corregimientos en el Reino de Guatemala", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 17, 1960, pp. 105-132.

micas de la Hacienda Real hicieron que la medida perdiera su excepcionalidad y quedara instituida como una importante fuente de ingresos de la que la corona no podía prescindir. Los precios pagados por los puestos de las magistraturas provinciales guatemaltecas variaban considerablemente, desde los 400 pesos por el corregimiento de Sébaco-Chontales (en la actual Nicaragua) hasta los más de 9.000 que se llegaban a pagar por la alcaldía mayor de Chiapas. Si tenemos en cuenta que el puesto se ocupaba por cinco años y que el salario de ese periodo era de unos 3.300 pesos para esta alcaldía mayor, está claro que los magistrados debían buscar otras fuentes de ingresos si querían, primero amortizar, y después optimizar su inversión. No todas las divisiones administrativas del Reino de Guatemala tenían el mismo interés para los que estaban dispuestos a "beneficiar" uno de los cargos disponibles. De las 21 "provincias" de que se componía Guatemala, en la segunda mitad del siglo XVIII, sólo 8 ó 9 reunían las condiciones necesarias para hacer rentable la inversión económica. Las magistraturas de la parte oriental de Nicaragua y Costa Rica ofrecían poco atractivo. Sus condiciones climáticas y sobre todo la escasa densidad de población desaconsejaban invertir en puestos de gobierno en estas provincias. Sin embargo, las alcaldías y corregimientos de las regiones centrales y occidentales reunían las mejores condiciones, al agrupar casi un 60 % de la población tributaria indígena. Además eran zonas de producción de cultivos de exportación como cacao o con una enorme cantidad de tejedores. Otras regiones muy cotizadas eran la alcaldía mayor de San Salvador por su producción de añil, que era el principal artículo de exportación de la región, y el Real de minas de Tegucigalpa, ya que el alcalde mayor controlaba aspectos muy importantes de la producción y la comercialización de la plata. A veces eran razones de índole personal las que inclinaban a una persona a ocupar un determinado puesto, al situarse en esa magistratura sus intereses económicos, sobre todo las haciendas ganaderas o las explotaciones de añil. Algunos de los compradores eran peninsulares, pero la gran mayoría eran guatemaltecos que mediante agentes en Cádiz o en la corte podían conseguir alguno de los puestos.

La participación en redes comerciales ilícitas y el fenómeno del repartimiento eran las actividades más comunes que usaban los magistrados provinciales para su enriquecimiento personal. Los gobernadores de las provincias costeras, sobre todo la de Honduras, solían establecer importantes redes comerciales de exportación e importación, intercambiando productos a veces con los ingleses que abundaban en las costas. El historiador Miles Wortman describe el caso de Lorenzo Ramírez de Guzmán, gobernador interino de Honduras a principios del siglo XVIII. Poco después de su nombramiento obligó a los indios de su jurisdicción a construir una fragata y nombró a dos agentes para que pusieran en marcha sus negocios en Gracias a Dios y Comayagua. Una vez terminado, el barco cargó en el puerto de Trujillo (en la costa de Honduras), para su venta, 20.000 libras de añil, 2.000 libras de zarzaparrilla y 1.000 de sebo de ganado.[15] Sin embargo el fenómeno del "repartimiento" constituía la principal actividad de los magistrados provinciales. El término "repartimiento"

[15] M. Wortman, *Gobierno y Sociedad en Centroamérica...*", *op. cit.*, p. 104.

englobaba diversas formas de relación económica coercitiva impuesta por la élite europeo-americana a los indígenas de la Audiencia de Guatemala. Era en primer lugar una forma de crédito por la cual un comerciante de la capital, socio del magistrado provincial, adelantaba en metálico el pago del tributo a que estaban sujetos los habitantes indígenas de la circunscripción. El funcionario se encargaba después de cobrar estas cantidades con fuertes intereses de demora, bien en especie, con productos como algodón, maíz o cacao, o en metálico. También era frecuente que el alcalde mayor o corregidor repartiera algodón entre las mujeres para su hilado o tejido, estableciendo así una especie de *putting out system* forzoso. En algunas ocasiones, el funcionario obligaba a los indígenas a comprar a precios desorbitados los productos que le remitía su socio comerciante dando así salida a las importaciones que éste había recibido, aunque no fueran de ninguna utilidad para los indios. El trabajo forzoso de la población masculina indígena en las obras públicas o en las haciendas y propiedades de la élite española estaba también asegurado por la coerción ejercida por el alcalde mayor o corregidor. Todo este conjunto de métodos coercitivos generaba un movimiento de mercancías de tal magnitud que posibilitaba la conexión económica entre las provincias del reino de Guatemala. En el siglo XVIII la subespecialización económica regional en Centroamérica había alcanzado un nivel importante, lo que hacía indispensable un sistema de intercambio eficaz entre las distintas zonas. Las magistraturas de Nicaragua producían algodón, que era transportado al valle de Guatemala y a la región de Chiapas para la producción de hilo y textiles. Las manufacturas chiapanecas, junto con el cacao y la cochinilla se enviaban a Oaxaca, en el Sur de México. México capital era también el destino de algunos de los textiles producidos en el altiplano guatemalteco pero el grueso se dirigía a los campos mineros de Tegucigalpa y a las zonas productoras de añil de San Salvador. En un caso documentado, un comerciante de Santiago recibía mercancías del alcalde mayor de Huehuetenango (magistratura situada en el occidente de la actual República de Guatemala), las transportaba para su venta en San Salvador, recibía añil a cambio, lo exportaba a Perú y España y finalmente invertía en Cádiz en una compañía de comercio de esclavos que hacía negocios en África.[16] Los magistrados provinciales engrasaban así un complicado engranaje de distribución de mercancías a lo largo y ancho de América Central. Los comerciantes profesionales se aliaban con los magistrados, en sociedades que incluso llegaban a registrarse ante notario y les suministraban el capital necesario para llevar a cabo la actividad. Los funcionarios, por su parte, usaban su poder político para hacer que las inversiones tuvieran un beneficio.[17]

Mucho se ha escrito sobre la "corrupción" de estos agentes de la corona. Las interpretaciones actuales tienden a no considerar este abuso de la posición de los agentes como simple y llana corrupción, un término que tiene sentido a partir de la creación de los estados contemporáneos, cuyo papel es, en teoría, la salvaguarda del bienestar general, y no de los intereses privados. John Leddy Phelan fue

[16] R. Patch, ""Imperial politics and local economy in Colonial Central America, 1670-1770", *op. cit.*, p. 104.
[17] *Ibid.*, p. 79.

el primer autor que intentó buscar una interpretación científica a este fenómeno, aunque sus conclusiones han sido ya revisadas. Según este historiador el bajo salario sería el factor que desencadenaría la actitud de los magistrados, que no tendrían más remedio que buscar otras fuentes de ingresos.[18] Interpretaciones más actuales ven la actuación de estos magistrados provinciales, y sobre todo la puesta en marcha del repartimiento, como un hecho consustancial al sistema colonial castellano en América sin el cual es difícil entender el intercambio de mercancías en zonas como la centroamericana. Según el historiador Robert Patch, a quien nos permitimos citar extensamente: *En la Centroamérica hispana, ..., los oficiales del estado servían como intermediarios esenciales entre el capital europeo y los campesinos y terratenientes americanos. Los oficiales del gobierno ayudaban a movilizar e invertir el capital, canalizaban el excedente de los productores, y después dividían los beneficios con sus socios comerciantes. En una palabra, el estado jugaba un papel central en la acumulación del capital bajo la situación colonial. La "corrupción" fue por lo tanto una parte necesaria e integral del sistema colonial. Era la manera de mantener una burocracia a bajo costo, y considerable beneficio, para la corona. Proporcionaba al gobierno gente que voluntariamente daba sus servicios al estado a cambio de la oportunidad de enriquecerse.*[19]

Si en todas las parcelas de la administración vistas hasta ahora el papel de la élite local, articulada en amplias redes familiares, era importante, en el gobierno de las ciudades su dominio era casi total. Ello se puede comprobar en la evolución del cabildo más importante de la Audiencia, el de la capital, Santiago de Guatemala. Este control de la institución local de gobierno fue posible a partir de 1591, momento en que se pusieron en venta los puestos concejiles. Desde esta fecha en adelante, diferentes facciones de la élite fueron acaparando los cargos del concejo. A principios del siglo XVII abundaban en el cabildo hacendados y encomenderos, que compartían el poder con la ya pujante clase mercantil. El porcentaje de comerciantes entre los regidores ascendía a un 56 % a mediados del siglo XVII y a un 81 % en el siglo XVIII.[20] Esta presencia mayoritaria y continuada de los comerciantes en el órgano de gobierno local de la capital no es nada sorprendente si se analizan las importantes parcelas de la administración que tenía a su cargo. Gracias a un viejo privilegio los alcaldes ordinarios actuaban como corregidores del valle que circundaba a la ciudad de Santiago de Guatemala. Esto significaba que su territorio jurisdiccional no se limita-

---

18 J. L. Phelan, *The Kingdom of Quito in the Seventeenth Century...*, *op. cit.*, p. 169. El mejor análisis sobre la corrupción en el sistema administrativo colonial fue escrito por Horst Pietschmann, "Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa", *Nova Americana*, nº 3. EINAUDI, Turín, 1982. Del mismo autor: "Corrupción en las Indias españolas: revisión de un debate en la historiografía sobre Hispanoamérica colonial" en Pietschmann, H., *México zwischen Reform und Revolution. Vom bourbonischen Zeitalter zur Unabhängigkeit*, Stuttgart, Steiner, 2000. Ver también Eduardo R. Saguier, "La corrupción administrativa como mecanismo de acumulación y engendrador de una burguesía comercial local", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 46, 1989.

19 R. Patch, *op. cit.*, p. 80.

20 José F. de la Peña y María Teresa López Díaz, "Comercio y poder. Los mercaderes y el cabildo de Guatemala, 1592-1623", *Historia Mexicana*, vol. 30, nº 4, abril-junio, 1981; Stephen Webre, "El Cabildo de Santiago de Guatemala en el siglo XVIII: ¿Una Oligarquía Criolla Cerrada y Hereditaria?", *Mesoamérica*, año 1, cuaderno 2, 1981; José Manuel Santos Pérez, *Élites, poder local y régimen colonial*... *op. cit.*, p. 173.

ba a los barrios de la ciudad, sino que podían tomar parte en las cuestiones judiciales de los pueblos indígenas del valle. Las principales funciones encomendadas a los alcaldes ordinarios eran las de juzgar delitos en segunda instancia, la responsabilidad de la recaudación de tributos dentro del valle y la intervención en los repartimientos de indios para los servicios personales. La verdadera importancia de este privilegio sólo puede verse analizando el papel que tenía el valle de Guatemala en la división económica de la Audiencia. Aparte de ser el centro de los intercambios comerciales y el más importante cruce de comunicaciones, era el territorio del que Santiago de Guatemala obtenía los principales productos de subsistencia y los indios de repartimiento para el trabajo en las haciendas y en las obras públicas. En los 77 pueblos que lo componían vivían unos 80.000 indígenas. Además, la posibilidad de convertirse en administradores de justicia durante un año, daba a los alcaldes ordinarios un *status* equiparable al de los propios magistrados de la Audiencia. La plasmación externa de este hecho, es decir, la preeminencia en los actos públicos, fue un terreno de continuos roces entre el alto tribunal y el cabildo a lo largo del periodo colonial.[21] Las autoridades imperiales intentaron repetidas veces hacerse con el control de esta importante región, chocando continuamente contra los intereses de la élite de Santiago. Finalmente, en el año 1754 se decidió dividir el valle en dos alcaldías mayores, arrebatando al cabildo la mayor parte de su jurisdicción. Las sucesivas reclamaciones del cabildo después de esta medida se prolongaron hasta el año 1773, momento en que un fuerte sismo destruyó la capital colonial.

El cabildo controlaba una parcela de la administración aún más importante que la anteriormente descrita. Durante largos periodos en los siglos XVII y XVIII tuvo la responsabilidad de recaudar los impuestos de alcabala y barlovento en todo el territorio de la Audiencia. Los dos eran impuestos que gravaban las transacciones comerciales, pero en la práctica eran pagados cada año por el grupo de comerciantes según unas cantidades establecidas con anterioridad. Junto con el tributo indígena y el quinto sobre la producción de metales preciosos, la alcabala era una de las fuentes de ingreso más importantes de la corona en Centroamérica. En Guatemala el impuesto sobre las ventas se introdujo en 1604. Como en otras partes del imperio, la corona arrendaba frecuentemente el cobro de este impuesto a un particular o a una institución. Desde el primer momento el cabildo de Santiago de Guatemala asumió la responsabilidad de su cobro en todo el territorio de la Audiencia. Entre 1612 y 1667 el cabildo entregó a la corona entre 4.000 y 5.000 pesos anuales por el arrendamiento. Después de un periodo de recaudación por parte de los oficiales reales, el impuesto volvió a ser responsabilidad del cabildo en 1728 y lo mantuvo hasta su incorporación definitiva a la corona en 1762. El nuevo arrendamiento consistía en el pago de 18.500 pesos anuales a los que había que añadir otros 11.000 si llegaba a Honduras un navío de registro.[22] En este periodo los comerciantes, que co-

[21] J. Manuel Santos Pérez, "La práctica del autogobierno en Centroamérica: conflictos entre la Audiencia de Guatemala y el Cabildo de Santiago en el siglo XVIII", *op. cit.*

[22] Victor H. Acuña, "Le Commerce Extérieur du Royaume du Guatemala au XVIIIème Siècle, 1700-1827: Une étude Structurelle", Tesis doctoral inédita. París, École des Hautes-Études en Sciences Sociales, 1978.

mo sabemos eran mayoría en el cabildo, disfrutaron de las ventajas que les reportaba un cobro benévolo de su principal carga fiscal. El importante aumento de la recaudación que se produjo tras la incorporación del impuesto a la administración real en 1762 indica claramente que el sector mercantil se había beneficiado durante años del control de la recaudación. La recaudación entre los años 63 y 71 sobrepasó sustancialmente el valor de lo entregado por el cabildo en los 35 años anteriores.[23]

Como es bien sabido la dinastía borbónica puso en marcha un importante proyecto de reforma de la administración con desigual resultado. Aunque el intento reformista tuvo resultados diferentes en las distintas áreas de la administración se puede decir en general que en Centroamérica las medidas fracasaron. En palabras del historiador T.S. Floyd lo que se produjo *"fue más bien una reforma de la ley y no de la realidad"*.[24] Para la corona la cuestión de las reformas en el Reino de Guatemala no era la de una simple mejora de los aspectos económicos sino algo más grave: la recuperación de la soberanía. Desde mediados del siglo XVII la región había sufrido un periodo de aislamiento comercial y de incomunicación con la metrópoli tan continuado y profundo que había derivado en una clara pérdida de influencia de las autoridades imperiales, que se veían impotentes ante el avance de los ingleses, la apropiación de cuotas de poder por parte de las oligarquías locales y la actuación casi autónoma de los funcionarios reales. Las reformas iban dirigidas especialmente a 5 campos: una mejor defensa, una mejora de la producción (en minería y agricultura de exportación), un cierto relajamiento de las trabas de comercio, una mejor recaudación fiscal y una reforma de la administración que significara un mayor control por parte de la metrópoli y una mayor limitación del poder de la oligarquía comerciante local. Esta reforma de la administración se plasmó en la implantación del Régimen de Intendencias llevada a cabo entre 1785 y 1787. El territorio de la Audiencia de Guatemala se dividió en cinco Intendencias: Chiapas, Guatemala, San Salvador, Comayagua y León (que incluía Costa Rica) que se pusieron bajo el gobierno de un intendente.[25] Éste funcionario tendría competencias en la administración de justicia, política fiscal y asuntos militares. La recaudación de impuestos estaba a su cargo, pero supervisada por la Contaduría mayor creada en 1771 en Guatemala.[26] El objetivo era eliminar el antiguo sistema de alcaldes mayores y corregidores y sustituirlo por un nuevo funcionario, con un mejor salario y leal a la corona. Otra importante medida fiscal fue la creación de monopolios sobre diversos productos con el objetivo de aumentar los ingresos de la Real Hacienda. Los más importantes fueron los del aguardiente y del tabaco, creados en 1758 y 1766 respectivamente.

---

23 Miles L. Wortman. "Bourbon Reforms in Central America: 1750-1786", *The Americas*, vol. 32, octubre, 1975.

24 Troy S. Floyd. "Los comerciantes guatemaltecos, el gobierno y los provincianos, 1750-1800" traducido en Jorge Luján Muñoz (introducción y selección), *Economía de Guatemala, 1750-1940. Antología de lecturas y materiales*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1980, p. 296.

25 Héctor U. Samayoa Guevara, *El régimen de intendencias en el Reino de Guatemala*, Guatemala, Ed. Piedra Santa, 1978.

26 Miles L. Wortman, "Bourbon reforms in Central America: 1750-1786", *The Americas*, vol. 32, octubre, 1975, p. 236; Héctor U. Samayoa Guevara, *op. cit.*, p. 71.

A pesar de los esfuerzos de la corona, el espíritu de las reformas quedó pronto distorsionado pues las élites locales supieron de nuevo volver en su favor lo que había sido creado en su contra. A finales del siglo XVIII se podía ver a los allegados al grupo comerciante monopolista de Guatemala ocupando el puesto de intendente en varias circunscripciones. Aunque no tenemos todavía un estudio en profundidad de la reforma de intendentes y su trascendencia para la sociedad centroamericana colonial podemos aventurar dos conclusiones: por una parte aumentó la importancia de lo militar como vía de ascenso social;[27] en segundo lugar la reforma exacerbó aún más el recelo de las élites periféricas de Costa Rica, El Salvador y Honduras, los llamados "provincianos", hacia el potente grupo comerciante guatemalteco que había dominado la economía y la política durante prácticamente todo el periodo colonial.[28] Este aumento de la desconfianza hacia la élite guatemalteca hizo casi imposible la formación de una República federal centroamericana a la llegada de la independencia.

Conclusión

En definitiva, no fue la eficacia del sistema administrativo el que determinó el control de la monarquía hispana sobre el territorio centroamericano durante casi tres siglos, como ha querido ver la historiografía de tinte triunfalista. La causa de este hecho singular fue más bien el alto grado de autogobierno y las posibilidades de ascenso social que el aparato administrativo daba a las élites locales, sobre todo al grupo de comerciantes exportadores de Santiago de Guatemala. Estableciendo relaciones de parentesco con los funcionarios de la Audiencia, "beneficiando" los puestos de magistrados provinciales, comprando los regimientos perpetuos del cabildo de Santiago de Guatemala, estos grupos locales establecieron unas relaciones de poder por las que, finalmente, una tupida red familiar (integrada en el siglo XVIII principalmente por las sub-redes Gálvez-Barón de Berrieza, Fernández de Córdoba-Arroyave Beteta, y González Batres-Barba de Figueroa-Álvarez de las Asturias) controlaba resortes fundamentales de la economía y la política coloniales en la Audiencia de Guatemala. En cierto modo, la clave del éxito era la propia incapacidad de la monarquía española para mantener un control efectivo de la zona. Ni siquiera las reformas borbónicas pudieron romper la tendencia y esta estructura de poder se mantuvo hasta el momento de la independencia y, probablemente, fue un factor determinante en el desarrollo de las repúblicas independientes.

---

[27] Pedro A. Vives, "Intendencias y poder en Centroamérica: la Reforma incautada", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 13, nº 2, 1987.

[28] Troy S. Floyd, "Los comerciantes guatemaltecos, el gobierno y los provincianos, ..." *op. cit.*