

**DE LA HISTORIA DE LAS
INSTITUCIONES
A LAS INSTITUCIONES EN LA
HISTORIA**

María Margarita Flores Collazo

MARIA MARGARITA FLORES COLLAZO (BA) es estudiante del Programa Graduado en Historia y Auxiliar de investigaciones en el Centro de Investigaciones Históricas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

La generación de historiadores puertorriqueños de las décadas de los '40 y '50 se caracteriza, entre otras cosas, por la importancia que le adjudican al análisis de las instituciones diseñadas por la corona española para el gobierno de sus colonias. Sobre este particular destacan los estudios hechos por Aída Caro Costas, Isabel Gutiérrez del Arroyo y Luis González Vales. Este entusiasmo por la historia institucional obedece, en gran medida, a los trabajos que sobre las instituciones coloniales de las Indias realizaban, por aquellas fechas, destacados historiadores latinoamericanos como Ricardo Levene y Silvio Zavala, y los españoles José M. Ots Capdequí y Manuel García Gallo, entre otros. Sus escritos ejercieron notable influencia en los enfoques que enmarcaron las obras de historia institucional escritas en Puerto Rico.

Es propia de esa corriente la concepción de un Estado preocupado por el bien común a tenor con principios de igualdad y justicia; así como el apego a la letra de la ley y la utilización de un lenguaje jurídico-legalista. A la luz de la vasta gama de documentos oficiales que produjo el gobierno español, estos historiadores exponen con gran meticulosidad el funcionamiento interno de los organismos institucionales creados para la administración de las posesiones coloniales. Gracias a sus estudios, hoy podemos conocer gran parte del varillaje institucional sobre el que se fundamentó el poder de la metrópoli española. Sin embargo, al concentrarse en descifrar el armazón interno y formal de las instituciones, no ahondaron en los íntimos nexos existentes entre el aparato estatal y el conjunto de elementos socio-económicos que interactuaban en el acontecer cotidiano de la sociedad colonial.

En contraste, algunos historiadores de las décadas del '70 y '80 subestiman las repercusiones que han tenido las instituciones dentro del proceso histórico de Puerto Rico. La forma parcelada en que intentan desenmarañar las intrincadas relaciones de producción y mercadeo que existieron entre comerciantes y hacendados, amos y esclavos, ricos y pobres, los ha dirigido a excluir otros aspectos igualmente importantes de nuestra realidad social. Ignoran, por ejemplo, el vínculo entre esas relaciones y el Estado que las regulaba con reglamentos, bandos y decretos. También suelen soslayar la relación de intereses comunes o encontrados entre burócratas y caudillos locales.

Los libros *Libertad y servidumbre en el Puerto Rico del siglo XIX* de Fernando Picó y *Política ultramarina y gobierno municipal: Isabela, 1873-1887* de María de F. Barceló Miller constituyen una notable excepción frente a la indiferencia que, en general, ha manifestado la "nueva" historiografía

respecto al análisis de la política estatal e institucional del gobierno español.¹ Con enfoques renovados, ambos estudios ponen de relieve la importancia de observar el impacto de dicha política sobre la vida del conglomerado humano que conformó la sociedad puertorriqueña a lo largo del dominio español.

Tenemos, pues, dos vertientes historiográficas respecto al papel de las instituciones en nuestra historia nacional. Vale la pena acercarnos a ellas para aprender de sus logros y limitaciones. Sólo así podremos identificar rutas futuras.

La historia de las instituciones

Desde los comienzos del proceso de conquista y colonización, la metrópoli española procuró ejercer, por medio de un sólido ordenamiento institucional, un control efectivo sobre los antiguos pobladores de América, los funcionarios que representaron la autoridad real, y los hombres y mujeres que se acercaron en las nuevas posesiones ultramarinas. El funcionario colonial era responsable de legitimar y garantizar el poder de la metrópoli. Para lograr este propósito debía mantenerse en estrecha y constante comunicación con la autoridad central, a través de informes detallados sobre el curso de los procesos de la administración de la colonia. De otra parte, por medio de cartas reales, cédulas, ordenanzas y disposiciones de diversa índole las actividades del poder metropolitano cobraban fuerza de ley sobre las autoridades y demás súbditos de la colonia.

Según Stanley y Barbara Stein, para muchos historiadores las estructuras institucionales en conjunto con las bases legales del Estado español sugieren equivocadamente, "...un servicio estatal independiente que opera juiciosamente dentro de una cadena de mando visible conforme a impercederos principios de justicia, equitativamente administrada..."² A la luz de la prolifera documentación oficial que produjo el aparato estatal español, examinan la dinámica de las bases jurídico-legales y puntualizan sobre los supuestos principios de bienestar comunal que las regulaban. Este es, precisamente, el hilo conductor de la mayoría de los estudios que sobre el complejo institucional colonial se han realizado en nuestra historiografía. Las obras de Aída Caro Costas, Isabel Gutiérrez del Arroyo y Luis González Vales en conjunto con los trabajos realizados por Delma Arrigoitia Peraza y los letrados Carmelo Delgado Cintrón y José Trías Monge, constituyen un muestrario signifi-

¹ Fernando Picó, *Libertad y servidumbre en el Puerto Rico del siglo XIX*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1982 y María de F. Barceló Miller, *Política ultramarina y gobierno municipal: Isabela, 1873-1887*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1984.

² Stanley y Barbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*. México, Siglo XXI, 1981, pp. 68-69.

cativo del interés por examinar la naturaleza y funcionamiento de los organismos político-administrativos y judiciales.

Algunas de las instituciones y cuerpos legales que rigieron durante los llamados siglos formativos (XVI, XVII y XVIII) de la sociedad puertorriqueña, han sido objeto de rigurosas y documentadas investigaciones por parte de Aída Caro Costas. Le ha conferido especial atención al gobierno municipal y a la legislación estatuida para su formación y confirmación. También, ha examinado con escrupulosidad intachable tanto el mecanismo como la dinámica del juicio de residencia al que eran sometidos los gobernadores de la isla durante el siglo XVIII. Sus trabajos se caracterizan por el análisis minucioso del contenido de la vasta gama de documentos oficiales que consulta, tales como reales cédulas, cartas, expedientes, informes y memorias de gobernadores, actas de los cabildos de San Juan y San Germán, juicios de residencia, ordenanzas municipales, etc. Su apego a la letra de la ley la dirige a caracterizar al Estado y sus organismos de gobierno como entidades cuya suprema responsabilidad era velar y garantizar, a través de acciones legislativas, los intereses del común:

Cabeza rectora del orden civil y jefe superior de todas las autoridades políticas de la isla, el gobernador tuvo la responsabilidad de proveer un régimen de paz y tranquilidad pública, base indispensable para desarrollar el buen gobierno y promover el bienestar general, compromiso que tanto la ley como el juramento que prestaba al asumir el cargo le requerían que cumpliera.³

Conforme con esta postura concibe, por un lado, un Estado ajeno a intereses particulares y, por otro, una relación de armonía entre la voluntad centralizadora de aquél y el campo de acción acotado a la administración insular. Desde su perspectiva, el vínculo armonioso entre la política metropolitana y la insular era requisito indispensable para el funcionamiento efectivo de la burocracia administrativa colonial. De acuerdo con esta interpretación, el gobierno peninsular proveía ciertos recursos a través de los cuales la comunidad podía canalizar sus aspiraciones de equidad y de justicia. Así, el juicio de residencia es visto como un mecanismo legal diseñado por la corona para patentizar su interés en promover una “juiciosa” administración de sus posesiones. Según palabras de la propia autora, este sistema había sido implantado por la metrópoli española con “el deseo real de asegurar el buen gobierno o administración de sus bien lejanos como dilatados territorios indios...”⁴

³ Aída Caro Costas, “El sistema político-administrativo de Puerto Rico durante el siglo XVIII”, *Anales*, Universidad Interamericana, Recinto de San German, Nueva Serie, Vol. I, núm. 2, 1985, p. 88.

⁴ Aída Caro Costas, *El juicio de residencia a los gobernadores de Puerto Rico en el siglo*

Es acertado plantear que el Estado español pretendía ejercer su poder en conformidad con principios de orden y justicia bien administrados. Ahora bien, como no se trasciende la intención escrita de la ley queda soslayado el interés de la metrópoli en reconciliar esos principios con la necesidad de evitar cualquier amago en contra de su autoridad. María de los Angeles Castro, en su artículo “Los moldes imperiales: el ordenamiento urbano en los Bandos de Policía y Buen Gobierno”, analiza cómo la corona española implanta esa política de reconciliación a través de tales bandos:

...Queda claro el propósito de lograr el mejor estilo de convivencia basado en los conceptos de gobierno y sociedad inherentes al imperio español y los sagrados intereses de la Metrópoli representada por el monarca. Es obvio que ese estilo de vida que pretende preservar la paz y la tranquilidad aspira a garantizar el orden establecido en el sistema colonial. Cuán evidente se manifiesta esta finalidad depende, por otra parte, de la coyuntura histórica del gobernador que emite el bando. Mientras más fuerte es el temor a una alteración del orden establecido, más minuciosa es la regulación de las actividades de los habitantes.⁵

De las directrices urbanas que el gobierno español pautó para la isla, Castro concluye que a través de éstas se “pretendió armonizar el afán de orden, salud y ornato con el desvelo por domesticar el descontento, real o imaginario, para evitar que las piezas se movieran a contrapelo de la voluntad rectora.”⁶

Respecto a los organismos de gobierno local, Caro Costas arguye que los mismos gozaban de plena autoridad para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para cumplir con los intereses de la comunidad y mantener la estabilidad del propio municipio. Por otro lado, reconoce que la realización de los fines político-administrativos de la corporación municipal dependía del carácter legal que el gobierno central imprimiera a sus acciones.⁷ En su interpretación, la política de centralización dimanada del Estado garantizaba la inviolabilidad de sus principios rectores. De esta manera, justifica la forma en que estaba constituido el aparato estatal, mientras responsabiliza a sus administradores de las fallas que se suscitaban dentro del mismo. Esto último, la lleva a plantearse las limitaciones que en ocasiones el gobierno de la colonia imponía a la participación de los sectores marginados (económica y socialmente) y a los criollos en los asuntos de política administrativa. Sin embargo,

XVIII. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1978, pp. 11-12.

⁵ María de los Angeles Castro, “Los moldes imperiales: ordenamiento urbano en los Bandos de Policía y Buen Gobierno”, *Cuadernos de la Facultad de Humanidades*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, núm. 12, año 1984, p. 12.

⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷ Alda Caro Costas, *El cabildo o régimen municipal puertorriqueño en el siglo XVIII*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1974, pp. vii-viii.

concibe estas limitaciones fuera del marco del propio sistema, visualizándolas como producto de la incapacidad de algunos gobernantes y otros funcionarios principales para ejercer acciones de justicia y gobierno a tenor con el bienestar de la comunidad. Así, el contenido de las ordenanzas que en 1589 diseñó el gobernador Diego Menéndez Valdés para la villa de San Germán, con las cuales pretendía obstaculizar las labores político-administrativas del cabildo, era "...perjudicial a los mejores intereses de la colectividad [y] obedecía a un sentimiento de venganza por parte del gobernador..."⁸

La concepción del Estado como instrumento de "justicia" comprometido con el bien común es una propensión recurrente en la historia de las instituciones que escribe la generación del '40 y, en general, en la historiografía latinoamericana del período. En el libro *Conjunción de elementos del medioevo y la modernidad en la conquista y colonización de Puerto Rico*, Isabel Gutiérrez del Arroyo pondera el afianzamiento de las formas político-jurídicas implantadas por la corona española en suelo borinqueño.

Al ubicar el proceso de conquista y colonización en el período de transición del medioevo a la edad moderna, señala la coexistencia de la "idea democrática medieval" con un poder estatal centralizador propio de la modernidad.⁹ La conjunción de estos elementos se tradujo en la constitución de organismos de gobierno local autónomos y en las acciones de la metrópoli española dirigidas a centralizar la empresa colonizadora. Para ella, la centralización política que caracteriza a la época moderna en conjunto con los principios teológico-jurídicos del estado cristiano del medioevo propiciaron un progreso en el comportamiento institucional capaz de corresponder a los intereses del común. Es interesante observar que la autora concibe ese progreso como producto de la relación conflictiva que surge entre las fuerzas de la época que declina (en este caso la medieval) y las que van configurando los contornos de la nueva forma social (época moderna). Por otra parte, Gutiérrez del Arroyo no sitúa al margen de intereses económicos y políticos las acciones del Estado español, los conquistadores, los misioneros y los colonos. Así, por ejemplo, reconoce el entronizamiento de un régimen de carácter oligárquico en los pueblos de la isla como también se plantea el problema de las prácticas usurarias.¹⁰

Otro aspecto del proceso de conquista y colonización de Puerto Rico, incluido en su libro, es el de la encomienda. La interpretación del mismo denota su concepción del Estado como instrumento de "justicia". Partiendo

⁸ Aída Caro Costas, *La villa de San Germán. Sus derechos y privilegios durante los siglos XVI, XVII y XVIII*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1963, pp. 16-17.

⁹ Isabel Gutiérrez del Arroyo, *Conjunción de elementos del medioevo y la modernidad en la conquista y colonización de Puerto Rico*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1974, p. 28.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 33-34.

esencialmente de lo que postula Silvio Zavala, denuncia el abusivo trato del cual fue víctima el indio y examina la caracterización legal que pretendía imprimirle a dicha institución la corona española. Con ello se exime el aparato estatal —orientado por principios cristianos— de la crueldad infligida a los indígenas. A tal efecto, puntualiza el interés del gobierno central en otorgarle al indio una personalidad jurídica para “protegerlo” de los abusos cometidos por los conquistadores. Fundamenta su tesis en documentos tales como la Declaración de Granada de 1500 (a partir de la cual “la Corona mantiene el principio de libertad del indio declarándose contra el trabajo compulsorio”) y las Instrucciones a Ovando de 1501 y 1503, en las cuales la metrópoli reitera aquel principio.¹¹ Sin embargo, es importante resaltar que la autora reconoce que el amparo que el Estado español ofrecía al indio resultó ser una fachada legal pues de hecho, éste estuvo a merced de las prácticas esclavistas de sus conquistadores.¹²

En el ensayo titulado “La primera Diputación Provincial, 1813-1814: un capítulo de historia institucional”, Luis González Vales fija su atención en el estudio de la naturaleza, funcionamiento y obras de dicho organismo de gobierno, compartiendo con los trabajos reseñados los criterios metodológicos que los caracterizan.¹³ El empleo de fuentes primarias tales como actas y expedientes de la Diputación Provincial de los años de 1813 a 1814, actas secretas de las Cortes del año de 1810 y del cabildo de San Juan correspondientes a los años de 1809 a 1814, entre otras, sientan las bases de una rigurosa investigación sobre los procedimientos que, durante el primer período constitucional español, dieron lugar a la instauración de la primera Diputación de Puerto Rico.

González Vales centra alrededor de Ramón Power y Giralt los sucesos trascendentales ocurridos durante el primer período constitucional que vivió la isla. Sin lugar a dudas, las gestiones de Power como diputado puertorriqueño y primer vicepresidente dentro de las Cortes de Cádiz marcaron una era de reformas de vital importancia para el desarrollo del país. Entre éstas, destaca el establecimiento de la Intendencia en Puerto Rico, separada de la Capitanía General, y la designación de Alejandro Ramírez como Intendente.¹⁴ González Vales fija las obras de reformas de Ramón Power dentro del marco institucional trazado por el poder metropolitano sin profundizar en la relación de ambos aspectos con la realidad socio-económica y político-ideológica de la sociedad colonial. De esta manera, la figura de Power queda

¹¹ *Ibid.*, p. 23

¹² *Ibid.*

¹³ Luis González Vales, *Alejandro Ramírez y su tiempo*. Río Piedras, Editorial Universitaria, 1978, pp. 145-251.

¹⁴ González Vales, “La primera Diputación...”, *ibid.*, p. 157.



Intendente Alejandro Ramírez. Oleo de Ramón Atilas. Colección Ateneo Puertorriqueño. Foto cortesía de Jesús E. Marrero, Museo de Antropología, Historia y Arte, Universidad de Puerto Rico.

un tanto aislada del contexto histórico en el que se destacó como portavoz del incipiente liberalismo criollo y del grupo social que sostenía tal ideología política.

Luego de presentar una relación de las disposiciones que delinearon el esqueleto jurídico que habría de legalizar las labores de la Diputación, inicia

el relato del proceso provisto en la Constitución, para la elección de los diputados provinciales de Puerto Rico. En esta parte de su exposición sobresalen agotadoras listas de los nombres de aquellos que habrían de ser consignados como electores y los que ocuparían los respectivos cargos del organismo provincial. También hace referencia a algunas incidencias acaecidas durante el transcurso del período de elecciones para diputados, las cuales son interpretadas como problemas mínimos, dado que era la primera experiencia en una contienda electoral.¹⁵

A la luz de las fuentes que el autor consulta para su investigación, llega a la conclusión de que la primera Diputación Provincial “pudo operar con un mínimo de fricciones y problemas con las demás autoridades e instituciones de la isla. Las relaciones con el gobernador Meléndez fueron en todo momento cordiales; éste supo corresponder dando el debido peso a las recomendaciones y acuerdos de la Diputación.”¹⁶ González Vales no se cuestiona el porqué de esta cordialidad, ya que no se plantea la correlación de intereses existente entre los miembros de la burocracia administrativa y el aparato estatal de la colonia.

La tesis de Maestría de Delma Arrigoitia Peraza, “La Segunda Diputación Provincial de Puerto Rico (1820-1823)”, sigue el mismo patrón en el análisis de las instituciones. Para efectos de su trabajo, partió de las Actas de la Segunda Diputación Provincial y de la Gaceta Constitucional del Gobierno de Puerto Rico y adopta el mismo esquema metodológico y conceptual de los ensayos mencionados anteriormente, a saber: descripción detallada de las prerrogativas y funciones de la institución, exposición de los reglamentos y órganos constitutivos, narración minuciosa de las sesiones, relación de los funcionarios que la integran, encomio de las ejecuciones del cuerpo administrativo y, por último, acentuación sobre las garantías de bienestar comunal que debe ofrecer todo ordenamiento institucional.

Uno de los planteamientos principales de Arrigoitia Peraza es que con la instauración de la Diputación Provincial se avalaba “un deseado balance entre los intereses de la provincia y el poder central a la vez que se trataba de evitar el que se impusiese solamente el criterio favorable exclusivamente a los intereses metropolitanos.”¹⁷ Apoya esta afirmación con referencias a las prerrogativas conferidas a la Diputación tales como el manejo de los caudales públicos y la inspección de la administración municipal. En este sentido, comparte con González Vales la idea de que el establecimiento de la Diputación brindaba un amplio margen de acción en los asuntos de la administra-

¹⁵ *Ibid.*, p. 198.

¹⁶ *Ibid.*, p. 250.

¹⁷ Delma Arrigoitia Peraza, “La Segunda Diputación Provincial de Puerto Rico (1820-1823)”. Tesis de M.A., Río Piedras, Departamento de Historia, Universidad de Puerto Rico, 1966, p. 164.

ción colonial. Por otro lado, no se plantea a qué sectores socio-económicos se les ofrecía una participación real en la burocracia administrativa.

Para la autora, en el poder central, representado por el gobernador y el intendente, “se cumplía el ideal de que los ciudadanos coparticipasen en la defensa de sus intereses y solución de sus problemas...”¹⁸ Mas, según ella, la práctica política durante el trienio liberal denota la ausencia de una tradición democrática y la consiguiente inexperiencia política que explica por qué, en varias ocasiones, no se siguió estrictamente lo que disponía o pretendía conseguir la Constitución.¹⁹ Esto se presta para justificar la injerencia del gobernador en muchas de las decisiones tomadas por los diputados, quienes (como ella señala) tendían a aceptar la misma aun cuando no siempre fuera legítima.

Por otro lado, pone de manifiesto la supeditación de los organismos de gobierno municipal respecto a la política del cuerpo provincial. Asimismo, expone cómo en ocasiones dicha política favorecía los intereses de ciertos sectores sociales, lo que probablemente le hubiera permitido indagar sobre qué grupo socio-económico dominaba en aquel cuerpo. Como ejemplo de esto último hace referencia a la petición que elevara la Diputación al gobernador, para que, junto con el intendente, expidiese una circular a todos los administradores de los puertos de la isla para que observasen la más estrecha vigilancia a fin de impedir la entrada de ron extranjero. Esta petición respondió a la consulta que hiciera a nombre de los hacendados azucareros el ayuntamiento de Juana Díaz, para quienes resultaba perjudicial la importación de ron.²⁰

Partiendo del análisis de la obra legislativa de la metrópoli española en relación con el estudio de los criterios centralistas que la enmarcaron, los letrados Carmelo Delgado Cintrón y José Trías Monge aportan notables contribuciones al conocimiento de los organismos judiciales y político-administrativos que conformaban la sociedad puertorriqueña durante el dominio español.

En el artículo “La organización judicial de Puerto Rico, 1800-1898”, Delgado Cintrón traza esquemáticamente el andamiaje judicial que la corona española diseñó para la isla.²¹ Basa su exposición en los reales decretos, órdenes y cédulas que aquella dispensaba para la administración de justicia en la colonia. El carácter sintético del ensayo sólo le permite observar la dinámica de la legislación, dimanada del poder central, para reformar la política del

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 165.

²⁰ *Ibid.*, p. 134.

²¹ Carmelo Delgado Cintrón, “La organización judicial de Puerto Rico, 1800-1898”, *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. LI, núms. 3-4, septiembre de 1982, pp. 381-402.

derecho. El trabajo es de mucha utilidad para relacionarnos con la definición de los conceptos jurídicos propios de la época y con la naturaleza interna del ordenamiento judicial del Puerto Rico decimonónico. Le faltó articular la relación existente entre la esfera del poder judicial y la situación política, económica y social de la sociedad colonial. Es decir, se aprecia el esquema jurídico aislado del ejercicio del poder del gobierno insular, al que estaban supeditadas las instituciones judiciales. Para obtener una visión de conjunto del sistema de justicia que imperó en la isla a lo largo del siglo pasado es imprescindible sumar al estudio de su funcionamiento interno el análisis de la realidad social en que estuvo insertado. ¿De qué forma garantizaba la solidificación del poder metropolitano? ¿Qué impacto tuvo sobre la vida civil de la comunidad local? ¿Qué sistema de valores reflejaba? ¿En qué medida legitimaba el poder represivo del Estado? Estas son algunas interrogantes que podrían servir de punto de partida para futuras investigaciones.

La *Historia constitucional de Puerto Rico* y *El sistema judicial de Puerto Rico* de José Trías Monge, aunque comparten algunos aspectos metodológicos con las obras reseñadas, superan en cierta medida el enfoque interpretativo prevaleciente en ellas. En los capítulos de ambos libros correspondientes a las instituciones político-administrativas y judiciales que enmarcaron la realidad histórica de Puerto Rico durante la dominación española, sintetiza su naturaleza y sus funciones a base de una selección de los códigos legales que regularon la administración colonial. Sus estudios no llegan a exponer el impacto de dichas instituciones sobre las esferas sociales y económicas de la isla, pero sí revelan otros aspectos de la relación metròpoli-colonia.

En su libro *Historia constitucional de Puerto Rico*, traza el desarrollo del orden institucional de Puerto Rico desde los inicios del proceso de colonización con el propósito de lograr "el debido entendimiento de las constituciones puertorriqueñas del siglo XIX."²² Para Trías Monge, la configuración política y judicial de la colonia nació bajo el signo de la centralización más efectiva posible.²³ La fuerza creciente del poder real y la organización de autoridades centrales que respondieran a los intereses de ese poder constituían la norma de la política metropolitana. La actividad centralizadora desplegada por la corona española cristalizó en una serie de disposiciones que fusionaron facultades judiciales y administrativas en los funcionarios gubernamentales. Al respecto confirma Trías Monge:

...Gobernadores, tenientes de gobernadores, regidores y alcaldes —la encarnación y símbolo de la autoridad política máxima a los distintos niveles— juzgaban a la vez a la ciudadanía que gobernaban.²⁴

²² José Trías Monge, *Historia constitucional de Puerto Rico*. Río Piedras, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1980, 4 vols., Vol. I, p. 12.

²³ *Ibid.*, p. 13.

²⁴ José Trías Monge, *El sistema judicial de Puerto Rico*. Río Piedras, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1978, p. 8.

La expansión y fortalecimiento de la autoridad central respondía al interés de asegurar su poder sobre el gobierno de la isla. Partiendo de esta premisa, Trías Monge considera que el reformismo institucional del Estado español debe interpretarse “a la luz de su propósito central de promover y retener la fidelidad de la colonia.”²⁵

Aparte de exponer el sistema de pesos y contrapesos que ideó la política metropolitana española para ejercer un pleno dominio sobre la burocracia administrativa y judicial de Puerto Rico, es de inapreciable valor que Trías Monge destaque el sistema de valores que aquéllas producen y reproducen. En su estudio del sistema judicial puertorriqueño recalca que:

El análisis de un sistema judicial no puede limitarse...al estudio de sus instituciones. Existen otros niveles de la realidad...tan o más esenciales. Escudriñemos los valores que el sistema refleja, sus supuestos conceptuales, sus metas, las actitudes generales. Este substrato deja a menudo huellas más profundas y puede hacer ineficaces las reformas que lo informen.²⁶

Las instituciones en la historia

Dentro de la mayoría de los marcos de análisis de la historiografía puertorriqueña más reciente, brillan por su ausencia investigaciones que articulen la vinculación entre los campos de acción del aparato estatal y municipal y la dinámica que se opera en las esferas políticas, sociales, económicas e ideológicas. En marcado contraste con la visión atomizadora que predomina en los estudios de la “nueva” historia, se encuentran dos libros que abren vertientes a la visión de conjunto de nuestra realidad colonial. *Libertad y servidumbre en el Puerto Rico del siglo XIX* de Fernando Picó y *Política ultramarina y gobierno municipal: Isabela, 1873-1887* de María de F. Barceló Miller, conjugan el empleo de una rigurosa metodología y el esfuerzo por aproximarse a una captación global de lo social.²⁷ Lo económico-social, lo político-ideológico y lo institucional entran en el juego de las perpetuas interacciones que se han suscitado en el proceso histórico puertorriqueño.

En el capítulo V de su libro, Fernando Picó pone de relieve la notable injerencia que tuvo el Estado sobre la vida de los jornaleros utuadeños del siglo XIX. Con un sólido repertorio de documentos primarios (tales como los Bandos de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento de Jornaleros de Pezuela, las actas de la Junta de Vagos, los expedientes de Obras Públicas y Administración Municipal, entre otros) Picó logrará desenmarañar los mecanismos de control que el gobierno español utilizaba para fiscalizar la vida del trabajador

²⁵ Trías Monge, *Historia constitucional...*p. 29.

²⁶ Trías Monge, *El sistema judicial...* p. 43.

²⁷ *Supra*, n. 1.

decimonónico. Consciente de la relación existente entre las esferas del poder estatal y los intereses económicos de ciertos sectores sociales, Picó afirma lo siguiente:

El empeño del estado de garantizarle mano de obra libre a los hacendados para compensar por el cese del tráfico esclavista es, potencialmente, mucho más destructivo del modo de vida del jíbaro. Bajo el pretexto de combatir la vagancia o moralizar la clase trabajadora, el estado fiscaliza la vida del desacomodado.²⁸

El autor observa cómo el Estado logra regular la vida del campesino, a la vez que da libre paso a la élite del poder local para manipular al jíbaro utuadeño. Una bien articulada red de operaciones crediticias habría de atar al menesteroso a la voluntad de los propietarios y a la disposición de las autoridades de justicia. A través de las actas de los juicios de conciliación, Picó desprende la falta de protección legal que padecían los sectores pobres de la sociedad utuadeña.

Preocupado por mantener vivo el sentimiento de lealtad a la corona española, el gobierno insular se ocupó de promover actividades que lo enraizaran. Al respecto añade Picó:

El gobierno central, con una mejor conciencia de los resortes de la propaganda, auspicia ceremonias para realzar el apego de las masas al gobierno metropolitano... Así, por ejemplo, los diversos festejos conmemorando natalicios y matrimonios de la familia real.²⁹

Sin lugar a dudas, Fernando Picó logra en esta obra aproximarse a una comprensión integral de la sociedad puertorriqueña. Aun cuando su libro no es un estudio de historia institucional, pues se circunscribe al análisis de una pequeña comunidad rural del Puerto Rico decimonónico, su enfoque sugiere cuán imprescindible es establecer una relación dinámica entre lo particular y lo general; entre la autoridad gubernamental y el resto de los elementos que conforman una realidad histórico-social dada.

Por su parte, María de F. Barceló Miller analiza la legislación municipal implantada en Puerto Rico durante la Primera República española y la Restauración borbónica. Mas, no se conforma con observar las funciones o prerrogativas que dicha legislación adjudicaba a los municipios de la isla. Tomando como modelo el pueblo de Isabela, la autora inserta el funcionamiento de las leyes municipales en la dinámica social, económica y política de dicho municipio.

²⁸ Picó, *Libertad y servidumbre...*, Capítulo V, p. 116.

²⁹ *Ibid.*, p. 130.

Otro aspecto de la relación metrópoli-colonia que elabora es la de la adaptación de la legislación común. Al analizar las leyes Provincial, Municipal y Electoral decretadas para la Península en 1870, Barceló Miller observa que las mismas fueron aplicadas a Puerto Rico, en 1873, con significativas modificaciones, dirigidas a afianzar el poder metropolitano. Por ejemplo, la Ley Provincial ampliaba las atribuciones del gobernador, y la Ley Municipal imponía cotos al carácter representativo de los ayuntamientos de la isla. Por otra parte, la Ley Electoral limitaba el sufragio a aquellos varones mayores de veintiún años que supieran leer y escribir o que pagaran alguna contribución al Estado, la Provincia o el Municipio. Con las modificaciones introducidas, quedaban diseñados los mecanismos para controlar la acción política de los liberales criollos en los cuerpos municipales.

El proyecto liberal que intentaron implantar los reformistas isabelinos no pudo progresar dentro del contexto centralizador forjado por la metrópoli. Al tropiezo de la “incompatibilidad entre el liberalismo de los líderes españoles del sexenio revolucionario y el liberalismo criollo” se sumó en 1874 la designación de José Laureano Sanz como gobernador de la isla.³⁰ Sanz y sus sucesores violentaron los principales resortes de los municipios, como lo eran el carácter electivo y el nombramiento de sus funcionarios. Barceló Miller constata que a raíz del nombramiento de Sanz, la composición social del ayuntamiento de Isabela la definían “grandes y medianos contribuyentes que participasen en las diversas industrias del partido: el comercio, la agricultura y la ganadería.”³¹ Asimismo, observa una orientación de carácter conservador en las medidas adoptadas por los municipios isabelinos de 1874, designados por Sanz. Más adelante, con la Ley Municipal de 1878 se afianzó la intervención del gobernador general en los asuntos de la administración local. Según plantea la autora, hasta el año de 1898, los municipios de la isla estuvieron a merced de la política centralizadora del Estado colonial español.

Sin lugar a dudas, el libro de Barceló Miller significa una valiosa aportación para la historiografía puertorriqueña. En primer lugar, porque destaca la proyección oficial que se le imprime a la legislación municipal decimonónica, al menos en un pueblo costero del norte. En segundo lugar, porque revela el impacto de la política estatal en el contexto de un pueblo liberal. Por último, porque indaga sobre la composición socio-económica de los constituyentes del gobierno municipal isabelino y sobre la ideología política que los orientaba. Su obra no sólo abre las puertas a una nueva perspectiva para el análisis de la relación metrópoli-colonia, sino que también constituye un buen ejemplo de un enfoque que apunta hacia la historia social de las instituciones; en este caso, de las instituciones de gobierno local.

³⁰ Barceló Miller, *Política ultramarina...*, p. 62.

³¹ *Ibid.*, p. 46.

¿Una historia sin instituciones?

Uno de los desaciertos de la historiografía de las décadas de los '70 y '80 es su menosprecio por el estudio de las instituciones como parte de los elementos que han integrado nuestro todo social. La ausencia de análisis que integren, por ejemplo, los vínculos existentes entre los intereses de ciertos sectores sociales y la política del aparato estatal origina en ocasiones una madeja de hilos sueltos que obstaculiza la comprensión integral de nuestro devenir histórico. Así tenemos que algunos trabajos de la "nueva" historiografía se caracterizan, entre otras cosas, por la exposición de un retablo de visiones microscópicas en las que se "enfoca la historia desde un grupo particular, prescindiendo de la interacción de éste con otros grupos o capas sociales y el Estado..."³²

Ejemplifica este tipo de enfoque el libro *Historia general de Puerto Rico*, de Fernando Picó. Aun cuando su título insinúa una interpretación global del conjunto social de nuestra realidad, este libro constituye una conjunción de imágenes fragmentadas del proceso histórico-social de Puerto Rico. Tainos, españoles, africanos, holandeses e ingleses, la familia, la economía de contrabando, el régimen político, el nacimiento de los pueblos... son parte de los elementos que nutren los capítulos que Picó dedica a los siglos formativos de la sociedad puertorriqueña. La descripción episódica de los mismos impide una visión de conjunto que permita apreciar su conexión entre sí y con el contexto social en general.

Para los siglos XVII y XVIII, presenta una población desparramada por la ruralía y algunos vecinos conglomerándose en núcleos de futuras municipalidades. De acuerdo con él, para ese entonces, en contraste con la vida urbana de San Juan, la vida diaria de los hombres y mujeres del campo estaba al margen del control estatal:

El estado, omnipotente según las recopilaciones leguleyas, intervenía poco en la vida cotidiana. La convivencia en la ciudad estaba totalmente reglamentada. Pero fuera de San Juan cada cual vivía en su campo, sin instrucción pública, ni control de sus movimientos, ni fiscalización de sus actividades, ni rémoras para sus intereses. Ocasionalmente el cabildo, en algún esfuerzo moralizador, o el obispo... pretendían promover el matrimonio, la separación de razas, el trabajo, el orden público, el respeto a la autoridad, la ortodoxia, y la medida en los ritos.³³

³² Editorial "¡Por una historia integral!", *Op. Cit.*, *Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, núm. 2, 1986-1987.

³³ Fernando Picó, *Historia general de Puerto Rico*. 3ra. ed., Río Piedras, Ediciones Huracán, 1986, p. 113.

Y añade más adelante, muy categóricamente, que ni el Estado ni su ideología operaron con frecuencia “en el escenario del trabajo y en las actividades de solidaridad social” de la inmensa mayoría de los puertorriqueños de aquel entonces.³⁴ Esta interpretación está basada sobre los informes de visitas pastorales de los obispos, y las relaciones de los viajeros del siglo XVIII, fuentes que considera suficientes para sustentar su planteamiento. Con afirmaciones como ésta, Picó pretende, por un lado, erradicar la idea de un Estado omnipotente y, por otro, puntualizar la debilidad política e ideológica del aparato estatal español. Sin embargo, al aludir a la movilización de puertorriqueños de distintas partes del país para defender la capital del ataque inglés de 1797, evidencia varias contradicciones a su propia tesis de que la ideología del gobierno español no logró operar con asiduidad en “las actividades de solidaridad social” de vastos sectores de la sociedad colonial. En primer lugar, con dicha defensa quedó demostrado que la gente que vivía más allá de las murallas de San Juan no estaba tan ajena a lo que allí sucedía. En segundo lugar, es muy claro que la participación de otros habitantes de la isla en la defensa patentizó su identificación y solidaridad político-ideológica con el régimen español. Por último, ese suceso sirvió para que las autoridades de la colonia afianzaran su poder. Sobre este particular el mismo Picó añade:

Las autoridades españolas aprovecharon el momento psicológico del triunfo para consolidar todas las expresiones posibles de lealtad hacia la corona de parte de los criollos. San Juan obtuvo el título de Muy Noble y Muy Leal; se distribuyeron profusamente condecoraciones y prebendas. El gobernador Castro aprovechó hábilmente el clima de benevolencia general para propulsar reformas en la corte de Madrid y una mayor disciplina y colaboración en la isla.³⁵

En su insistencia de objetar la tendencia a ponderar la política institucional del Estado español, Picó asume la actitud contraria. Subestima la capacidad de control del gobierno colonial a través de su andamiaje institucional, partiendo de una óptica muy limitada. Es decir, su objetivo se reduce a “revisar” cuán efectiva o no fue la política central para ejercer su poder sobre los sectores marginados social y económicamente. Mientras, queda fuera la relación existente entre los que dominaban las esferas locales de poder económico y político y la burocracia administrativa general. Por otra parte, olvida que precisamente fueron estos sectores los portavoces de la ideología del Estado y con los que éste contó para garantizar su estabilidad. Además, cabe preguntarnos, ¿acaso no era una forma de control evitar el que los marginados llegaran a tener algún tipo de acceso a los procesos de gobierno?

³⁴ *Ibid.*, p. 120.

³⁵ *Ibid.*, p. 123.

Para el siglo XIX, Picó concede a las instituciones de gobierno, instauradas a partir de las reformas implantadas por las Cortes de Cádiz, algunas líneas sueltas, vacías de contenido crítico. En ocasiones se ciñe a informar sobre la manera en que se constituyó tal o cual institución o a comentar, en el mejor estilo tradicional, acerca de sus funciones y prerrogativas. Al analizar el vaivén de la política reformista de la metrópoli española durante las dos primeras décadas del siglo XIX, él mismo desvanece su tesis de un Estado “débil” con planteamientos propios como los que a continuación citamos:

Mientras el debate político de Puerto Rico giraba alrededor de los reclamos que había que hacerle a las cortes españolas, en Caracas se formaba un gobierno de independencia nacional... Algunos puertorriqueños, incluyendo al obispo Juan Alejo de Arizmendi, mantuvieron correspondencia con los rebeldes por un tiempo... El gobernador Salvador Meléndez, vigilante de cualquier señal de simpatía, y armado de los poderes extraordinarios que le otorgó el Consejo de Regencia en septiembre de 1810, purgó al cabildo de sus elementos más audaces.³⁶

y sostiene también que,

En 1823, tras la intervención de las tropas francesas para restaurar a Fernando VII en su trono absoluto, el régimen constitucional fue abolido en España. En Puerto Rico, el gobernador militar De La Torre, volvió a reunir en su persona la autoridad civil y la castrense... La isla se sumió en un aparente letargo político, que complacía a los apologistas del régimen absoluto. Pero De La Torre afinó su vigilancia. Sus medidas hicieron al país seguro para España y, de paso, seguro para el régimen esclavista de producción azucarera. En sesenta años el estado había pasado de propulsor del cambio a garante de la continuidad.³⁷

En su libro *Libertad y servidumbre...*, Picó demuestra cómo la institucionalización de la dependencia del desacomodado respecto a los propietarios de la tierra fue producto de la progresiva ingerencia del Estado en la vida del jornalero decimonómico. No obstante, en *Historia general...*, afirma que “lo que acabó haciendo que los trabajadores libres vinieran a ser dependientes de los dueños de la tierra no fue tanto la iniciativa del estado, [sic] como la propia dinámica de la economía de monocultivos.”³⁸ En *Libertad y servidumbre...*, reconoce la relación de intereses existente entre el aparato estatal y los hacendados, lo que demuestra que la economía de monocultivos y las relaciones de trabajo que se derivaron de la misma estuvieron garantizadas por el propio Estado. “Iniciativa” de éste era, por ejemplo, el pago de impuestos, lo

³⁶ *Ibid.*, p. 127.

³⁷ *Ibid.*, p. 135.

³⁸ *Ibid.*, p. 174.

que constituía una de las formas en que el jornalero podía sucumbir a la dependencia de los propietarios.³⁹

En esta misma línea se inserta también su interpretación sobre los sucesos del año terrible del '87, en lo que respecta a la política de represión:

...El esfuerzo del estado [sic] por sembrar el terror en los campos hizo que algunos conservadores practicaran sus propias pesquisas y actos de agresión. Por todas partes quedó violentado el orden institucional. Los caudillos locales ejercieron sus influencias, bien para perseguir enemigos o para proteger amigos, y la incapacidad del estado [sic] para garantizar y arbitrar la paz pública quedó así demostrada.⁴⁰

Para comprender de una forma más cabal la ola de terror desatada durante el período conocido como el de los compontes, es menester integrar el análisis de las estructuras político-administrativas, judiciales y paramilitares que operaron en ese momento al servicio de los intereses del Estado y de los que sustentaban su ideología. Contrario a lo que suscribe Picó, no es que el aparato estatal no pudiera “garantizar y arbitrar la paz pública”, es que a éste no le convenía darle rienda suelta al proyecto autonomista, considerado atentatorio al afianzamiento del poder metropolitano. Por tanto, la violencia fue engendrada desde las mismas entrañas del Estado con el firme propósito de ofrecer continuidad a su poder. La represión se viabilizó a través del propio orden institucional porque el mismo fue configurado para garantizar la homogeneidad política e ideológica del régimen colonial.

La historia está en el todo

“Y toda historia ‘nueva’ privada de
ambición totalizante es una
historia de antemano envejecida”
Pierre Vilar

Es imposible concebir una sociedad sin instituciones que la enmarquen. Una historia que pretenda contemplar la visión del todo social debe sumarlas al análisis. Claro, con la precaución de no aislarlas del contexto social de que forman parte, y de integrarlas a la dinámica de las infinitas interrelaciones de los elementos que constituyen una sociedad.

El estudio de las instituciones es un campo abierto que nos permite recorrer cientos de metros de distancia hasta llegar a metas que, aunque no finales, resultan retadoras. Y, así, como cuando al imaginar una carrera

³⁹ Picó, *Libertad y servidumbre...*, p. 125.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 215.

pensamos en un proceso dinámico, en el que el reto guía a sus participantes, de igual manera la integración del ordenamiento institucional en los análisis históricos le añade dinamismo al conjunto social objeto de estudio y amplía los horizontes del historiador.

Vinculados en sus orígenes a la instauración de prácticas centralizadoras, la vasta gama de informes, relaciones, correspondencias, etc. reproducidos por los funcionarios de la burocracia administrativa colonial en conjunto con los códigos legales, dimanados del poder real, constituyen ricas fuentes para la investigación de la naturaleza, prerrogativas y funciones de las instituciones coloniales. Pero de éstas, también, el historiador alerta puede discernir acerca de las implicaciones sociales, políticas, económicas e ideológicas que un organismo institucional tuvo sobre el funcionamiento global de la sociedad puertorriqueña durante el transcurso de la dominación española.

Además, con la consulta de los documentos que resguardan los archivos parroquiales y el examen de protocolos notariales, planillas de riqueza agrícola y comercial, registros de propiedad, entre otros, se podría intentar la reconstrucción del trasfondo socio-económico de los hombres que aseguraban con sus acciones de gobierno el funcionamiento del aparato estatal. Por ejemplo, para el estudio de los cuerpos de gobierno local estos documentos son de gran utilidad, más aún si le sumamos el análisis de las actas producidas por los mismos. A la luz de éstas puede indagarse sobre la orientación político-ideológica que guía a los municipios en determinados momentos, así como las reacciones de la vecindad ante las acciones o inacciones de aquéllos.

Los organismos político-administrativos, judiciales, paramilitares y eclesiásticos que enmarcaron la sociedad puertorriqueña a lo largo del dominio español jugaron un importante papel en la solidificación del poder metropolitano, en la gestación y consolidación de ciertos sectores sociales adictos al sistema colonial, y en la producción y reproducción de actitudes, mentalidades e ideologías. También es importante captar las reacciones que se generaron en contra de los resortes políticos, económicos e ideológicos del Estado y de los cambios que las mismas propulsaban. Por tanto, es imprescindible visualizar la articulación existente entre la burocracia administrativa de la colonia y las élites dominantes en los diversos momentos de nuestro proceso histórico, así como analizar los sistemas ideológicos concurrentes en ese proceso. Igualmente, es de vital importancia considerar la política represiva implantada por el Estado español y la coordinación que estructura con las instituciones que lo conformaron para llevar a cabo dicha política.

Si reconciliamos el estudio de las instituciones con todas las especialidades de la historia (económica, política, social, cultural, etc.) podemos aproximarnos a una visión global de nuestra realidad histórica. Tarea del historiador puertorriqueño es, pues, establecer una conexión dinámica entre el complejo de relaciones que animaron el devenir de nuestro conjunto social.