

que transforma el comercio regional. El hacendado que surge en este momento, antes de la guerra de independencia, aparece como un empresario no ausentista, interesado en intensificar la productividad de sus propiedades. Durante el siglo XIX la región se integra económicamente a la hegemonía de Guadalajara.

El último capítulo, “Desarrollo y declive de la hacienda tradicional”, tiene como marco temporal el siglo XIX. En este periodo se entrelazan la presencia de los cambios políticos del país y la región con las inclinaciones políticas de los dueños de las haciendas y las transformaciones económicas de éstas. Las vinculaciones del poder político con el mundo rural del siglo XIX y su presencia inmanente en el presente es un tema que aparece en este quinto capítulo. Las relaciones políticas y las relaciones comerciales se vinculan cada vez más con el uso del suelo en la Ciénega de Chapala, que a su vez se interrelaciona con el capital comercial de la región de Guadalajara.

Este último capítulo contiene interesante información sobre la estructura y composición de la fuerza de trabajo. La presencia del trabajo asalariado era notable y constituía, junto con el arrendamiento, la columna vertebral del trabajo en la hacienda desde el siglo XVII. Las diferencias se acentúan en el último tercio del XIX. Creemos que este último capítulo debería formar parte de otra historia y que se podría haber estructurado mejor, haciendo cortes temáticos más claros. Por otra parte, es una lástima que el autor subutilice información muy importante y que a menudo falte el análisis conceptual más preciso. Sin embargo, no cabe duda de que estamos ante un estudio importante que no debe pasar inadvertido.

María Eugenia ROMERO IBARRA  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

Patricia LUNA MARES  
*Instituto Nacional de Antropología e Historia*

Linda ARNOLD: *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City 1742-1835*. Tucson, The University of Arizona Press, 1988, 202 pp. ISBN 0-8165-1068-7.0

Con la adopción del periodo denominado por Eric Van Young “la época de la revolución, 1750-1850”, Linda Arnold rompe con la periodización tradicional de la historia mexicana para descubrir

los cambios y las continuidades que se dieron en la burocracia civil durante la transición de la Nueva España a México entre 1742 y 1835. Para identificar los cambios y las continuidades la autora toma como puntos centrales de comparación los años de las reformas borbónicas y los de la primera república federal.

En lo que concierne a los cambios, Arnold sostiene que durante la segunda mitad del siglo XVIII la burocracia, considerada como el elemento central del sistema político colonial y la intermediaria entre el Estado y la sociedad, elevó el número de sus miembros y su nivel profesional, aunó su sentido moral a un sólido *esprit de corps* y adquirió mayor fuerza. Durante estos años, la burocracia desempeñó una función eminentemente administrativa y apolítica orientada a aumentar los ingresos de la Real Hacienda y reforzar el imperio español. Además, la burocracia identificó sus intereses con los de la Corona e hizo del Estado imperial un fin en sí mismo.

Por el contrario, después de la independencia, la burocracia fue desplazada por los políticos o fue politizada por ellos, causando el descenso de su eficiencia administrativa y su creciente debilidad y corrupción. La politización de la burocracia provocó el rompimiento entre sus intereses y los del Estado. En adelante, los intereses de la burocracia estarían ligados a los vaivenes políticos de la república y no a los del Estado, al que dejó de considerar como un fin en sí mismo.

En la década de 1820, en México hubo una revolución política que provocó los cambios antes señalados y el establecimiento del federalismo. Por otra parte, la autora afirma que en medio de la revolución hubo un elemento que perduró desde el periodo borbónico hasta la primera república federal y que constituyó el ingrediente de continuidad entre las dos épocas: la ideología material de la ilustración, cuyos principios básicos fueron heredados de los borbones por los políticos de la primera república federal.

A partir de una revisión exhaustiva de fuentes primarias, Arnold describe la estructura organizativa y las reformas administrativas que hubo en los tres órganos de la burocracia civil colonial: la Secretaría del Virreinato, la audiencia y la Real Hacienda. La autora otorga atención especial al número de oficinas que tenía cada una de estas dependencias, al número de empleados que ocupaban, a los salarios que éstos percibían y al número de expedientes que procesaban. Como contribución a la historia social sobresale la interesante descripción que Arnold hace de las condiciones de vida de los burócratas, tales como las características de sus familias y sus viviendas, la seguridad laboral y económica que tenían, señalando la

gran diversidad socioeconómica que había entre los empleados del gobierno.

El libro hace dos aportaciones importantes respecto a la Secretaría del Virreinato y de la audiencia. La primera consiste en destacar cómo la Secretaría del Virreinato contribuyó a la cohesión nacional y a la unidad geopolítica y administrativa de las provincias novohispanas y neogallegas después de la independencia, gracias a que la tecnocracia borbónica implementó en todas ellas programas y políticas uniformes. Al transformarse la Secretaría del Virreinato en las cuatro secretarías de Estado de la república (las Secretarías de Relaciones Interiores y Exteriores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda y la de Guerra) y al establecerse los estados federales no se rompió la unidad administrativa y la Nueva España y la Nueva Galicia lograron constituir una sola nación. A pesar de los cambios políticos, los mecanismos administrativos coloniales perduraron como la base del nuevo sistema federal.

La segunda aportación es el análisis de la evolución de la audiencia hacia la Suprema Corte de Justicia, de la contribución de la constitución de Cádiz en la formación del poder judicial y de las causas de la debilidad con la que nació este poder. La autora señala la renuencia de los miembros de la audiencia para transformar ésta en poder judicial de acuerdo con el constitucionalismo gaditano, porque esto equivalía a la disminución de su fuerza. Demuestra también cómo en los primeros años de vida independiente los políticos rehusaron consolidar el poder judicial, que fue la rama más débil del gobierno, obstaculizando el equilibrio que debía existir entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Empero, los magistrados del poder judicial contribuyeron decisivamente a transformar el sistema monárquico en republicano.

Mientras que la burocracia hacendaria borbónica tuvo una fuerte influencia en la Nueva España y logró aumentar los ingresos reales mediante la toma de decisiones colegiadas, los empleados de la hacienda pública del periodo independiente adoptaron un sistema vertical de toma de decisiones y distribuyeron las funciones fiscales entre las tres ramas del gobierno federal, pero fueron incapaces de formular políticas que resolvieran la insolvencia económica de la nación. Arnold ve la bancarrota económica de México como resultado del remplazo de la administración por la política y también del favoritismo, la inmoralidad y la corrupción de los políticos nacionales. Sin embargo, la autora no analiza los obstáculos estructurales a los que los políticos nacionales se enfrentaron, como la deuda heredada por México de los "eficaces" administradores reales.

Si bien este libro contribuye a llenar un vacío historiográfico sobre el tema de la burocracia, que repercutirá en los análisis futuros sobre el significado de la independencia y los orígenes del Estado mexicano, presenta algunos problemas metodológicos que opacan el arduo trabajo de investigación de fuentes primarias realizado por la autora. Destaca, por ejemplo, la ausencia de un marco conceptual sobre el tema, que permita el análisis histórico y la interpretación de los abundantes datos que ofrece el libro, tales como las relaciones de los puestos burocráticos y sus correspondientes salarios. Hay un fuerte desequilibrio en el que predomina la enunciación de datos sobre la síntesis, y que se refleja en la utilización desequilibrada de fuentes primarias en detrimento del manejo de obras históricas, sociológicas y sobre teoría del Estado que podrían servir para desentrañar el sentido de la información. Por ejemplo, la consideración del ejercicio del poder político por parte de la burocracia aportaría elementos abundantes de interpretación.

El libro carece de una definición precisa de los conceptos en torno de los cuales giran sus tesis centrales; a saber, los conceptos de burocracia, de los burócratas, de políticos, de sistema político y de Estado. En primer término, sobresale la noción de burocracia que maneja Arnold. Ésta no explica en qué se distingue la burocracia de los burócratas, distinción planteada en el título del libro, y por qué se adopta el término "burocracia" para designar a un grupo de individuos que no se identificaban a sí mismos como "burócratas" sino como "empleados públicos" o "jefes de oficina". En una investigación cuyo tema central es la burocracia valdría la pena precisar cuándo y cómo comenzó a usarse este término y qué sentido se le atribuyó originalmente.

El libro deja abiertas dos interrogantes. Se concibe la burocracia civil como el "núcleo del sistema político colonial" y la "guardiana del Estado" y, simultáneamente, como un grupo apolítico y tecnocrático que desempeña exclusivamente tareas administrativas. ¿Es posible que la burocracia colonial tuviera las características señaladas por Arnold sin que hiciera política, es decir, sin que interviniera en el juego de las relaciones de poder con la intención de defender el proyecto de Estado borbónico? ¿Qué criterio utilizó la autora para excluir de su estudio la burocracia eclesiástica, que durante la colonia estuvo estrechamente vinculada a la burocracia civil y que también tuvo funciones administrativas establecidas en la legislación colonial? Valdría la pena que, para entender mejor el papel de la burocracia, los conceptos de sistema político y Estado fueran delimitados con mayor precisión.

Según la autora, durante la primera república federal los políticos se impusieron a la burocracia y modificaron los canales tradicionales de comunicación y autoridad y reestructuraron la administración. Empero, no se demuestra la supuesta eficiencia y elevada moral de la burocracia colonial *vis à vis* la ineficiencia y corrupción de los políticos mexicanos. Arnold no considera los reiterados ataques que a fines de la época colonial los americanos lanzaron contra los empleados peninsulares por su corrupción y nepotismo y porque en la asignación de los cargos públicos no intervenía el “criterio profesional” sino el favoritismo e interés. Estas quejas fueron notorias en la participación de los representantes americanos en las Cortes de Cádiz. La demostración de esta tesis exigiría, sobre todo, analizar la actuación de los funcionarios coloniales que permanecieron ocupando cargos públicos después de 1821 para determinar si, según lo afirma Arnold, por su “decadencia moral” y por haberse “politizado”, fueron ellos la causa principal de los problemas que enfrentó México. Entre estos problemas destaca el desafío de transformar a la Nueva España en una república independiente con un gobierno representativo.

La minuciosa revisión de varios archivos que realizó Linda Arnold tendría un impacto aún más significativo si su libro tuviera mayor solidez teórica y metodológica y más matices que claroscuros. También ganaría si a los políticos de la primera república federal les hubiera otorgado, al menos, la misma atención que brindó a la burocracia civil colonial. Si en lugar de plantear como premisa el carácter “apolítico” de la burocracia colonial, la autora hubiese reconocido en esas prácticas administrativas formas encubiertas de ejercer el poder y, por ende, de hacer política, su contribución al esclarecimiento de “la época de la revolución, 1750-1850” tendría mayor alcance.

El libro de Linda Arnold deja abierto el camino para abordar, con una periodización innovadora, las rupturas y las continuidades en México durante la transición hacia la vida independiente. Además, aporta las bases para emprender otras investigaciones orientadas a desentrañar la complejidad de los elementos que confluieron en el origen del Estado mexicano.

Mercedes de VEGA  
*El Colegio de México*