

Horst Pietschmann
*Las reformas borbónicas y el sistema de
intendencias en Nueva España*
Un estudio político administrativo



A imitación de lo hecho en Francia por Richelieu y Luis XIV, en tiempos de Felipe V España se vio obligada a intensificar sus esfuerzos con objeto de hacer reformas internas en su economía y aumentar su poderío militar; lo que implicaba acrecentar su flota marítima para sobreponerse a la decadencia política ya manifiesta en el reinado de Carlos II. De esta manera buscaba estar en condiciones de intervenir de nuevo en el destino de Europa donde, como en todas las monarquías absolutistas, la española centraba sus afanes en aumentar su autoridad dando a la burocracia un método administrativo eficiente a fin de tener un inventario mejorado de los medios de que disponía el Imperio.

El arma de que se valieron los monarcas españoles para lograr sus propósitos —dice Horst Pietschmann en esta obra— fue el sistema de intendencia, cuya función era fiscalizar y dirigir, en nombre del rey, todos los servicios públicos. Se sabe que contra los actos administrativos de un intendente no había recurso y a sus resoluciones judiciales sólo podía interponerse el de apelación ante el Consejo del rey.

Con el tiempo, la Nueva España, pieza importantísima del Imperio español, no podía quedar al margen de tal reestructuración, por lo que en 1769 Carlos III ordenó la división del virreinato en 11 intendencias, y en 1786 se creó la duodécima. Pero hurgar en la historia administrativa colonial de la América española hace que el investigador se enfrente a muchas dificultades por la falta de una bibliografía especial o porque de la que se dispone es muy incompleta; por eso es necesario realizar acuciosos trabajos a fin de obtener una visión de conjunto satisfactoria.

Esto es especialmente cierto en el caso de la Nueva España y da mayor validez a la tarea que emprendió Pietschmann para poner este libro a disposición de los estudiosos del tema.

Horst Pietschmann (Bremen, septiembre de 1940), especialista en la cultura ibérica y latinoamericana y catedrático de las universidades de Colonia, Hamburgo y Bielefeld, también ha enseñado en Hungría, en España y en Francia. Es miembro correspondiente de la Academia Nacional de Historia y del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, de Argentina, y de la Academia Chilena de Historia, y ha recibido la Orden del Águila Azteca, de México. Son incontables sus aportaciones a la cultura hispanoamericana por medio de colaboraciones en seminarios, conferencias y publicaciones especializadas.



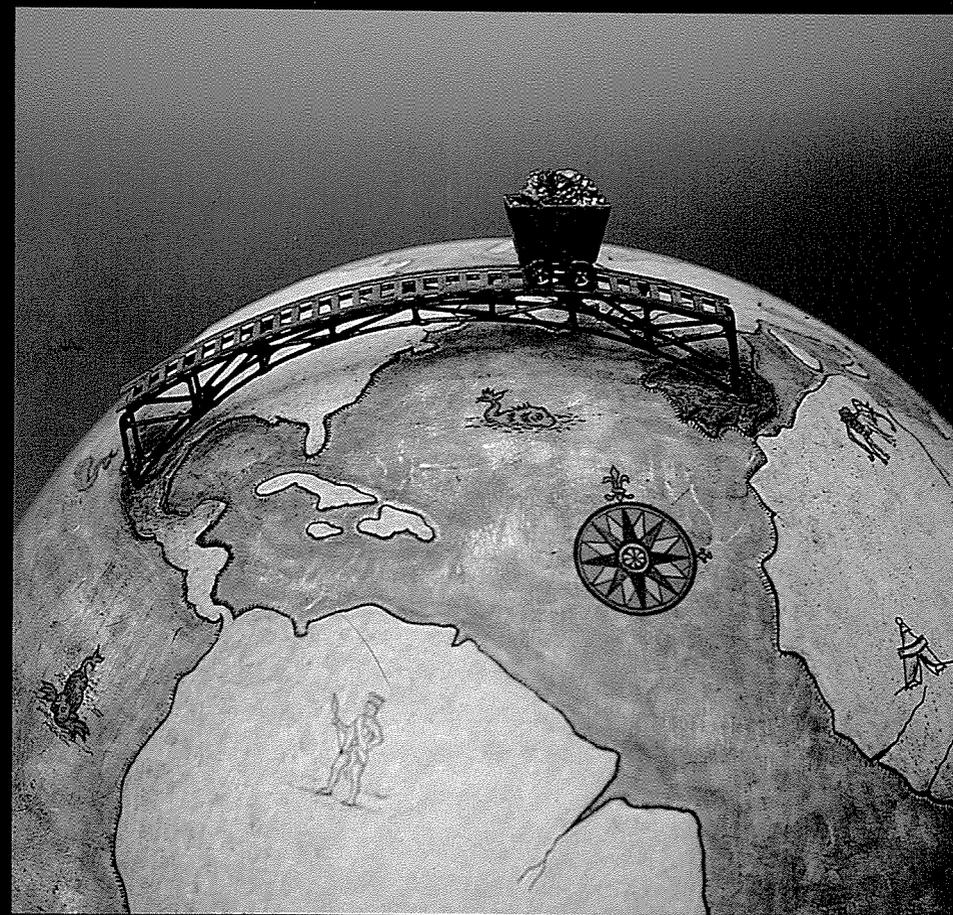
Diseño: Luis Valverde / Fotografía: Carlos Franco



Horst Pietschmann

Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España

Un estudio político administrativo

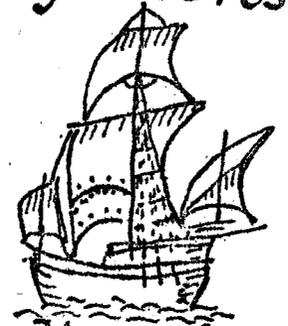


9 789681 643591

SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

LAS REFORMAS BORBÓNICAS Y EL SISTEMA
DE INTENDENCIAS EN NUEVA ESPAÑA

Ex libris



Horst
Pietschmann

Traducción de
ROLF ROLAND MEYER MISTELI

HORST PIETSCHMANN

LAS REFORMAS BORBÓNICAS
Y EL SISTEMA DE INTENDENCIAS
EN NUEVA ESPAÑA

Un estudio político administrativo



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en alemán, 1972
Primera edición en español, 1996

La publicación de esta obra contó con el apoyo de INTER NATIONES, Bonn, Alemania

Título original:

*Die Einführung des Intendantensystems in Neu-Spanien im Rahmen der allgemeinen
Verwaltungsreform der spanischen Monarchie im 18. Jahrhundert*
© 1972, Böhlau Verlag, Colonia

D. R. © 1996, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4359-3

Impreso en México

PREÁMBULO

Cuando a principios de los años sesenta surgió un gran interés historiográfico por el reformismo borbónico en la Hispanoamérica colonial, la visión metropolitana de los trabajos de investigación sobre el tema se acentuó aún más. Se discutían los orígenes y los fines de esta política reformista y cómo fue implantada por la administración colonial. Desde esta perspectiva, se planteaba el problema de la aceptación de las medidas reformistas por parte de las sociedades coloniales, por qué había surgido una oposición y cuáles habían sido sus causas y móviles; a partir de ahí se podría medir el éxito de estas reformas. En suma, puede decirse que, no obstante los muchos matices en los enfoques, se trataba de una "historia vista desde arriba".

Fue en esta época cuando se realizaron las investigaciones para la presente obra, la cual se terminó de redactar a finales de 1968, y se presentó en 1969 como tesis doctoral en la Universidad de Colonia. Richard Konetzke influyó decisivamente en la elección del tema, si bien José Miranda y Jorge Ignacio Rubio Mañé, en México, y Antonio Muro Orejón, en Sevilla, contribuyeron también a ello; vaya pues mi agradecimiento a estos cuatro historiadores que, con su consejo y ayuda, le imprimieron un marcado carácter peninsular.

En un principio la investigación se orientaba hacia las consecuencias de la política reformista en la intendencia de Puebla, pues, con la creación del Proyecto Mexicano-Alemán de Puebla-Tlaxcala, se creía contar con un marco institucional para emprender el estudio sobre un caso específico. Pero el Archivo de la Gobernación de Puebla resultó inaccesible, y sólo podíamos acceder a las actas notariales del Archivo Municipal. Sin embargo, la temática municipal ya era estudiada por mi amigo y compañero Reinhard Liehr (hoy catedrático en la Universidad Libre de Berlín). Por otra parte, al consultar el Archivo General de la Nación, descubrimos que muchas de las conclusiones sobre los cambios administrativos y la política reformista, deducidas de la investigación previa, eran sumamente cuestionables; de modo que se decidió verificar los antecedentes hispánicos para presentar después los resultados obtenidos de los archivos mexicanos sobre la repercusión reformista. Así, la primera parte constituía por sí misma un libro, por lo que el tema original se redujo a un capítulo, sintetizando al máximo los resultados obtenidos de la investigación en México.

En los años setenta, la historiografía centró sus estudios en la busca de indicios de los cambios estructurales derivados de la política reformista, tanto

en el nivel regional como en el local. Por exigencias de la universidad alemana, esta nueva línea de investigación debía complementarse con la publicación de una serie de artículos sobre los funcionarios locales, el comercio de repartimiento y la corrupción en la que estaban involucrados; la pugna entre las distintas mentalidades locales; el problema de descentralización y sus consecuencias económicas en la estructura de cada una de las regiones novohispanas. Muchos de estos artículos sólo se publicaron en alemán, por lo que son prácticamente desconocidos; tal es el caso de uno de los capítulos que conformaban esta obra —acerca de la puesta en marcha de la política reformista en América— que, debido a que la subvención para la edición resultó insuficiente, tuvo que ser eliminado, publicándose finalmente en el *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* (vol. 8, 1971).

A pesar de lo añejo de la obra y del gran número de publicaciones que existen sobre el México preindependiente, la edición de esta versión en español aún tiene vigencia, tanto por el trasfondo español que revela como porque da a conocer las estructuras administrativas previas a la reforma, los cambios que introdujo en la administración novohispana y la suerte que éstos sufrieron a raíz de la política de Carlos IV. Por otra parte, el árido tema de la administración ha atraído a pocos investigadores, y éstos a menudo se han dejado seducir por el supuesto origen francés de las reformas. Nosotros sostenemos, en cambio, su fuerte raigambre peninsular; incluso percibimos en ellas el tibio inicio de un "nacionalismo" hispánico que, por cierto, no ha sido estudiado lo suficiente, a pesar de que bien podría ser el origen de un incipiente nacionalismo mexicano, ya patente en la época de la Independencia. Sin embargo, este aspecto es tratado en el artículo que, desafortunadamente, se eliminó. Confiamos en que, libres ya de compromisos académicos, podamos volver sobre el tema.

Por último, agradecemos al Fondo de Cultura Económica y a InterNations/Bonn el haber editado un libro que, por su misma historia, constituye una aportación al desarrollo de los estudios sobre historia mexicana en Europa.

H. P.

PREFACIO

Esta obra se terminó en el invierno de 1968-1969 y se presentó como tesis doctoral en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Colonia. Debido a dificultades de financiamiento, la investigación completa de la obra no pudo publicarse. Inicialmente, a la segunda parte del estudio le seguía un capítulo acerca del proceso de establecimiento del sistema de intendencias en América, que se publicó como obra independiente en el *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* (*Anuario para la historia del Estado, economía y sociedad en Latinoamérica*), vol. 8 (1971).

Deseo expresar aquí mi especial agradecimiento a mi maestro, el doctor en Historia Richard Konetzke, quien me motivó para emprender la obra y me asesoró durante varios años. Agradezco igualmente la valiosa ayuda del profesor Günter Kahle quien además me apoyó para superar las dificultades iniciales de mis estudios en materiales de archivos de México. Tuve un recibimiento amable y recibí consejos útiles por parte del director del Archivo Nacional, J. Ignacio Rubio Mañé y el director de la Biblioteca Nacional en México, Ernesto de la Torre Villar. En Sevilla, recibí importante estímulo por parte del profesor Antonio Muro Orejón. Agradezco también los valiosos consejos recibidos de mis compañeros de estudios y del personal de los archivos en México y Sevilla. Me siento en deuda con el Servicio Alemán de Intercambio Académico por su generoso otorgamiento de dos becas que me permitieron efectuar mis estudios en los archivos de México y de Sevilla. La Fundación Volkswagen me apoyó, por su parte, luego de mi regreso a Alemania, con una beca de seis meses. La publicación de la obra fue posible gracias a un apoyo financiero del Ministerio de Ciencia e Investigación de la entidad federal de Rhenania del Norte-Westfalia. Por todos estos apoyos deseo expresar mi más sincero agradecimiento.

HORST PIETSCHMANN

Colonia, mayo de 1972

INTRODUCCIÓN

La historia de España en el siglo XVIII, en gran medida está influida por los esfuerzos de la Corona por lograr el desarrollo de reformas internas de la economía del país, aumentar la fuerza militar y construir una flota mayor, para sobreponerse a la pérdida de poder político y a la decadencia interna que sucediera durante el reinado de Carlos II, con el fin de poder nuevamente intervenir de manera activa en la política europea. En el centro de este movimiento reformista, en España como en todas las monarquías absolutistas de Europa, estaba el intento del Estado por aumentar su autoridad con la organización de un sistema eficiente administrativo burocrático, y lograr así un mejor inventario de los medios de que disponía el país para favorecer sus intereses en política exterior. El arma que los monarcas españoles emplearon para la organización de esta administración fue el establecimiento de la "Intendencia", sistema derivado del modelo francés de administración. A mitad del siglo, luego de que España había hecho unos intentos parcialmente vanos, por fin logra la organización definitiva del sistema de intendencias.

En el siglo XVIII, cuando los enfrentamientos bélicos de las potencias europeas se extendían en medida creciente también a sus posesiones transoceánicas por parte de los bandos beligerantes, y las rivalidades de políticas económicas y comerciales relacionadas con los territorios ultramarinos dieron motivo para enfrentamientos entre las potencias coloniales; España se vio obligada a intensificar sus esfuerzos por asegurar sus territorios imperiales de ultramar. Junto con una creciente necesidad de incrementar la capacidad defensiva, también vinieron los informes de altos funcionarios acerca de múltiples irregularidades en las instituciones administrativas americanas, así como la poca disponibilidad de éstas para corregirse, lo que finalmente impulsó a la Corona española a extender sus esfuerzos reformistas a sus posesiones americanas. Inicialmente, se hicieron pocos esfuerzos de reforma para mejorar la administración americana, y si acaso, sólo a medias para aumentar el intercambio comercial con la metrópoli y las partes restantes de su imperio. España sólo emprendió esfuerzos enérgicos en la segunda mitad del siglo XVIII para reorganizar sus posesiones coloniales. Este desarrollo alcanzó su momento culminante durante el reinado de Car-

los III (1759-1788), cuando la metrópoli se propuso hacer efectivo un programa de reformas extensivo y muy ambicioso en los reinos americanos. Bajo la responsable dirección de ministros autorizados y llenos del celo de los ideales de la Ilustración, la Corona española inició la aplicación de medidas para promover la economía, el saneamiento de las finanzas, el refuerzo del ámbito militar, el mejoramiento de la organización de la administración burocrática y del bienestar de las capas sociales menos favorecidas. Esta política reformista no sólo consistió en una serie de ordenanzas aplicadas unas sobre otras sin un nexo de unión, con el único propósito de eliminar determinadas irregularidades, sino que se distinguió por un esfuerzo de diversas medidas complementarias que englobaban diferentes ámbitos de la vida pública, con el fin de lograr una extensiva transformación de las relaciones político-administrativas internas de los territorios americanos. Lo que querían los reformadores en la metrópoli, en última instancia, era "transplantar el estado ilustrado de derecho y de bienestar a América".¹ La realización de esta tarea también se encargó a los funcionarios (a los intendentes de provincia) nuevos en América. Luego de largas consultas preparatorias, a partir de 1776 se introdujo la reforma en los reinos transoceánicos, paso a paso, y para 1787 también se instituyó en el virreinato de la Nueva España.

La Nueva España, el más antiguo de los virreinos americanos, durante los siglos XVI y XVII había ido perdiendo su preponderancia original, por las condiciones propias de los reinos transoceánicos. Las existencias de metales preciosos del Perú, incalculablemente ricas, en especial la riqueza del Potosí en el actual territorio de Bolivia, habían causado el encumbramiento de este virreinato en el territorio más importante de las posesiones transoceánicas coloniales y, a la vez, habían convertido a su capital, Lima, en el centro más importante de Hispanoamérica desde el punto de vista económico y administrativo. Sin embargo, en el siglo XVIII, las condiciones se modificaron fundamentalmente. En tanto que en el Perú los rendimientos de la explotación minera de metales preciosos se reducían constantemente y por tanto la fuerza económica del país disminuía en forma correspondiente, la Nue-

¹ Richard Konetzke, "Staat und Gesellschaft in Hispanoamerika am Vorabend der Unabhängigkeit", en *Saeculum*, vol. 12, núm. 2 (1961), p. 163. Con excepción de las citas de revistas, los datos de las notas a pie de página se reducen, por lo que no se mencionan ni el lugar ni el año de publicación. Para los datos bibliográficos completos se remite a la bibliografía al final de la presente obra.

va España experimentó un renacimiento y una nueva floración. El constante descubrimiento de nuevos yacimientos de metales preciosos y la mejora lograda en la explotación y refinación minera causaron un incremento constante de la producción de oro, y especialmente de plata. El correspondiente aumento de la circulación de dinero también confirió a las restantes áreas económicas un fuerte impulso y originó un desarrollo económico interno notable del virreinato. En la segunda mitad del siglo XVIII, la Nueva España era económicamente el territorio más importante del imperio americano español, y podía mandar considerables transferencias de medios para el apoyo financiero de la metrópoli. Simultáneamente a los enfrentamientos constantes entre las potencias coloniales europeas (sobre todo entre Inglaterra y España), en el virreinato se atribuyó una importancia creciente a la defensa de la parte septentrional del imperio colonial español en América. La Nueva España era el único territorio del área geográfica del Caribe que estaba en posibilidad de aportar alguna ayuda efectiva, en el caso de que hubiera guerras en aquellas posesiones del imperio colindantes con el océano que, por motivo de su reducida fuerza económica y financiera, estaban especialmente en peligro. Por tanto, la Corona sólo respondió a la necesidad política existente para con este virreinato cuando empezó a convertir en realidad su programa de reformas en esta parte de su imperio. Los esfuerzos por mejorar las estructuras de los reinos de ultramar por medio de reformas a la organización interna se concentraron inicialmente en la Nueva España y en las posesiones situadas en el Mar Caribe, antes de que se extendieran también al resto de Hispanoamérica. La política reformista del absolutismo ilustrado español en este virreinato de la América Central y del Norte es por lo tanto de especial interés, por la posición sobresaliente que llegó a adquirir en el interior del imperio colonial español. Por otra parte, el creciente desarrollo económico que desde antes de las medidas reformistas experimentaba la Nueva España y por el que se distinguió también de la mayoría de las restantes posesiones españolas en América, ofreció un estímulo para la investigación de los efectos de las reformas en este territorio de Hispanoamérica. Finalmente, es de importancia extraordinaria para la historia universal el conocimiento de esta última fase del dominio español, así como aclarar el significativo proceso de la independización de estos reinos de la metrópoli y la creación de los estados independientes de Latinoamérica que de él se derivaron. La política reformista de la segunda mitad del siglo XVIII por eso también ha de proporcionar

el marco de referencia para esta obra que tiene por tema el establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España, así como su significado en el desarrollo de la organización administrativa de este virreinato.

Ocuparse de la historia administrativa de la Hispanoamérica colonial coloca al historiador frente a numerosas dificultades que se derivan de una bibliografía deficiente o muy incompleta. En gran medida, es necesario también revisar los importantes trabajos previos, para que se logre sólo con dificultad una visión de conjunto suficientemente satisfactoria. Este es el caso en especial para la Nueva España, porque mientras para el área de Sudamérica existe una cantidad relativamente numerosa de investigaciones, para el caso de la historia administrativa del virreinato de Norteamérica sólo existen dos trabajos disponibles que cuentan con bases documentales lo bastante extensas como para permitir una aproximación general. La obra de José Miranda² ofrece una visión buena, aunque limitada, del desarrollo de las ideas políticas y de la organización administrativa del México colonial, incluyendo la época de su independencia de España, pero no se le pueden extraer los datos específicos individuales necesarios para una investigación especializada sobre el impacto de las reformas. Estos datos se encuentran en gran medida, al menos para los dos primeros siglos de la época colonial, en el estudio de J. Ignacio Rubio Mañé,³ el cual por desgracia sólo llega hasta mediados del siglo XVIII, y a partir de entonces se concentra en la presentación de las relaciones del virrey con las burocracias administrativas, según el propósito de este investigador. La única exposición global de la historia de la organización estatal transoceánica durante la época colonial, digna de mencionarse, la que escribiera José María Ots y Capdequí,⁴ ofrece una exposición extensa del derecho privado y económico, pero por contraste, el tratamiento dado a la burocracia colonial es totalmente insuficiente. Las lagunas que quedan, por bibliografía faltante o insuficiente, sin embargo pueden compensarse en parte al dar la importancia debida a las publicaciones de fuente, entre ellas la Recopilación de leyes de 1680,⁵ la obra

² José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*.

³ J. Ignacio Rubio Mañé, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España. 1535-1746*, t. 1: *Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*.

⁴ José María Ots y Capdequí, "Instituciones", en Antonio Ballesteros (comp.), *Historia de América y de los pueblos americanos*, t. 14.

⁵ *Recopilación de las leyes de Indias*.

de Solórzano⁶ publicada igualmente en el siglo XVII y las Relaciones de los virreyes a sus sucesores.⁷ También, para muchas cuestiones de la burocracia en la Nueva España, se pueden consultar los trabajos acerca de la organización administrativa burocrática del virreinato del Perú y del área de La Plata, puesto que la legislación de la Corona para estructurar la administración en los reinos transoceánicos, se daba de manera general, a pesar de que se pueden observar también muchas diferencias regionales significativas. De esta manera, se pueden tomar como valiosas contribuciones complementarias también los estudios de Ruiz Guíñazú, Ravnignani, Levene, Góngora, Lohmann Villena y especialmente los de Zorraquín Becú,⁸ relativos a la investigación del cuerpo administrativo de la Nueva España. Una auténtica debilidad que se encuentra en todas las investigaciones existentes y ampliamente difundidas acerca de la administración colonial, debe verse en el hecho de que omiten estudiar el desarrollo de la organización del Estado en el siglo XVII y en la primera mitad del siglo XVIII. Con excepción del mencionado lapso, todos estos trabajos se ocupan de la organización y el crecimiento de la administración real en el siglo XVI y luego se centran nuevamente en las reformas del absolutismo ilustrado. En ese lapso, la Corona no realizó reformas administrativas importantes en los territorios transoceánicos, pero constantemente estuvo tomando medidas individuales que tenían por objeto la mejora de la organización administrativa burocrática y que condujeron por lo general a grandes transformaciones precediendo las reformas de Carlos III.

Fue sólo a partir del final de la segunda Guerra Mundial cuando la historiografía inició con más energía la observación de las reformas que España llevó a cabo en sus posesiones americanas en la segunda mitad del siglo XVIII. Fue sobre todo la escuela sevillana de historia la que se ocupó intensivamente de la investigación de esta época, y sus resultados fueron numerosas publicaciones,⁹ entre las cuales merecen

⁶ Juan de Solórzano, *Política indiana*, 5 tt.

⁷ Desde las más tempranas épocas coloniales, los virreyes estaban obligados a informar por escrito a sus sucesores de lo ocurrido durante su gobierno. Las indicaciones de las publicaciones acerca de estas "relaciones" se encuentran en la bibliografía al final de la presente obra.

⁸ Acerca de las indicaciones bibliográficas específicas, véase la bibliografía al final del presente libro.

⁹ Los estudios de los colaboradores de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos se publicaron en su mayor parte en el *Anuario de Estudios Americanos*.

atención especial los trabajos de Céspedes del Castillo y Gil Munilla.¹⁰ A partir de entonces, se investigaron constantemente nuevos aspectos de la política reformista en estudios monográficos, sin que hasta ahora se haya realizado una exposición global de esta época de la historia hispanoamericana. Ciertamente, Alcázar Molina¹¹ publicó una visión general histórica de la situación de las posesiones españolas transoceánicas en el siglo XVIII, pero lo hizo presentando sólo episodios aislados de la vida colonial, y su obra contiene, además, una serie de errores de hecho. Así como se debe tener en consideración para la bibliografía de la historia de la administración, también respecto del manejo de la política reformista debe establecerse que los estudios existentes se ocupan casi con exclusividad del área del Perú, de Río de la Plata y de Venezuela, en tanto que la Nueva España de finales del siglo XVIII, hasta ahora, sólo ha atraído escasa atención de los historiadores. Aparte de algunas pequeñas presentaciones, se han dedicado al estudio de las reformas de la Ilustración en el virreinato de la Nueva España, sobre todo personas como Herbert I. Priestley, María del Carmen Velázquez y Eduardo Arcila Farías. La ya antigua pero todavía importante investigación de Priestley¹² tiene por tema la visita general del virreinato por el que después sería nombrado ministro de Indias, Gálvez, y el inicio de la época de las reformas, ofreciendo una buena visión general acerca de las medidas tomadas en aquella época para reorganizar la administración de las finanzas. En tanto que María del Carmen Velázquez¹³ expone los esfuerzos realizados para mejorar el ámbito de la defensa de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII, Eduardo Arcila Farías¹⁴ se ocupa de las reformas económicas que se llevaron a cabo en la Nueva España en el siglo XVIII. En contraposición con los primeros autores mencionados, que se apoyaron sobre todo en material de archivos españoles, los dos últimos referidos utilizaron sobre todo material original de fuentes del Archivo General de la Nación en México —Distrito Federal—.

La gran mayoría de las investigaciones define las reformas como un intento inspirado por Francia y orientado por antecedentes franceses para

¹⁰ Guillermo Céspedes del Castillo, *Lima y Buenos Aires*; Octavio Gil Munilla, *El Río de la Plata en la política internacional. Génesis del virreinato*.

¹¹ Cayetano Alcázar Molina, "Los virreinos en el siglo XVIII", A. Ballesteros (comp.), *Historia de América...*, t. 13.

¹² Herbert I. Priestley, *José de Gálvez, Visitor-General of New Spain (1765-1771)*.

¹³ María del Carmen Velázquez, *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*.

¹⁴ Eduardo Arcila Farías, *El siglo ilustrado en América. Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España*.

la reorganización interna del imperio colonial español. Esta opinión surgió principalmente porque durante la aplicación de las medidas reformistas en toda América se instauró el sistema de intendencias. La bibliografía especializada por lo general contempla al intendente de provincia como un funcionario, tanto el español como el hispanoamericano, el cual fue adoptado en España desde la época de la guerra de sucesión, siguiendo el ejemplo de la administración territorial francesa, para, posteriormente, durante el reinado de Carlos III, ser trasplantado a América.

La primera investigación que se ocupa exclusivamente del establecimiento del sistema de intendencias en Hispanoamérica se debe al trabajo de la estadounidense Lillian Estelle Fisher,¹⁵ quien mediante el uso de fuentes en parte conocidas y otras descubiertas por ella, ofrece una escueta y sumaria visión del proceso de establecimiento de los intendentes de provincia en territorios transoceánicos. En su obra se ocupa de manera muy poco satisfactoria de los problemas de la administración hispanoamericana y, en vez de explayarse, se limita a referirse a la publicación traducida al inglés de las instrucciones dadas a los intendentes de la Nueva España, que ocupa una gran parte de la obra. En 1940, Emilio Ravignani¹⁶ proporcionó, en el marco de una obra general resumida, una descripción breve pero muy valiosa del establecimiento, paso a paso, del sistema de intendencias en Hispanoamérica, apoyándose para ello en fuentes originales, desconocidas en su mayor parte hasta entonces. Este historiador argentino presta atención especial al establecimiento de las intendencias en el antiguo virreinato del Río de la Plata. A principios de los años cincuenta, el tema fue nuevamente examinado por el francés Alain Vieillard-Baron en distintas publicaciones,¹⁷ destacando en particular el origen francés de los intendentes españoles; se esforzó por presentar un punto de vista comparativo de los intendentes americanos y franceses. Pero en sus diversas publicaciones dejó pasar una serie de errores de hechos que redujeron considerablemente el valor de sus trabajos. Pocos años después aparecieron dos investigaciones más acerca del sistema de intendencias en la América española. El inglés John Lynch¹⁸ en un extenso estudio se ocupa de

¹⁵ Lillian Estelle Fisher, *The Intendant System in Spanish America*.

¹⁶ Emilio Ravignani, "El virreinato del Río de la Plata (1776-1810)", en Ricardo Levene, *Historia de la Nación Argentina*, vol. IV, Primera Sección.

¹⁷ Los datos correspondientes a los trabajos de Alain Vieillard-Baron se encuentran en la bibliografía al final de la presente obra.

¹⁸ John Lynch, *Spanish Colonial Administration. 1782-1810. The Intendant System in the Viceroyalty of the Río de la Plata*.

los efectos de la introducción de las intendencias en el virreinato de Río de la Plata. Al hacerlo, se concentra en analizar las relaciones del intendente con el resto de las administraciones burocráticas, apoyándose en especial en las opiniones expresadas en informes redactados por funcionarios coloniales, contenidos en los archivos españoles. Luis Navarro García¹⁹ también toca este tema del establecimiento del sistema de intendencias en Hispanoamérica, y presenta en un espacio muy reducido las fases más importantes de la empresa y los avances posteriores de esta institución, poniendo en su obra especialmente la persona del ministro de Indias, Gálvez, como punto central e iniciador principal de la reforma. Para realizar su trabajo, se apoyó ante todo en el material original que ya había descubierto Ravnani, pero logró ampliar la bibliografía gracias al descubrimiento de nuevas fuentes. Sin embargo, la profusión de datos le impidió presentar una interpretación de las fases de desarrollo y de la importancia de la reforma. Los resultados que la reorganización de la administración tuvo en el virreinato del Perú los investigó Carlos Deustúa Pimentel.²⁰ Después de presentar un breve análisis acerca de la actitud del virrey respecto de la reforma y de su significado en la administración financiera, el autor describe la labor realizada por el intendente en su provincia individual y las dificultades que se le opusieron. Sin embargo, Deustúa se interesó menos en los problemas que tuvo la organización burocrática que en las actividades administrativas de los nuevos funcionarios. El trabajo de Gisela Morazzani de Pérez Enciso²¹ presenta un estudio comparativo de las distintas ordenanzas para los intendentes españoles e hispanoamericanos, con el cual la autora quiere tipificar a los intendentes, en tanto que establece sus tareas, sus maneras de trabajar, su posición dentro de la jerarquía burocrática y su posición de derecho como funcionarios. Este estudio tiene un carácter claramente jurídico y sólo rara vez logra ver las cosas históricamente, en el contexto del desarrollo de la organización de la administración burocrática en el siglo XVIII. Además, también existe una serie de investigaciones parciales pero que tienen ya sea una restringida temática o geográfica, por lo que no se considera necesario mencionarlas aquí.

A pesar de todo, ninguna de las investigaciones mencionadas se ocupa de la formación, los problemas y del desarrollo de la organiza-

¹⁹ Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*.

²⁰ Carlos Deustúa Pimentel, *Las intendencias en el Perú. (1790-1796)*.

²¹ Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La intendencia en España y en América*.

ción burocrática en los territorios transoceánicos españoles antes de la existencia del sistema de intendencias. Por consiguiente, sólo en raras ocasiones se hace un intento por presentar las modificaciones que trajo consigo el establecimiento de las intendencias para el personal administrativo burocrático, así como el significado de estos cambios para el aparato administrativo en conjunto. Los diversos autores se limitan casi siempre a afirmar, sin apoyo de referencias, que el antiguo orden administrativo tuvo que reformarse, y caracterizan el significado de la técnica administrativa de la reforma como acciones destinadas a reforzar la centralización y el control metropolitano, sin que alguno las exponga en particular. Estas carencias conducen muchas veces a un juicio erróneo sobre el significado de las medidas tomadas para la transformación de la administración al establecerse el sistema de intendencias. Los diversos autores casi siempre omiten una valoración crítica de los pasos seguidos y se limitan únicamente a presentar una descripción de las diferentes fases del desarrollo, posterior a los hechos. Así, por ejemplo, se echa de menos un análisis exhaustivo de las ordenanzas dirigidas a los intendentes, lo que es tanto más sorprendente cuanto que estas instrucciones son el fundamento legal de toda la administración colonial tardía. Y al hacer esto, surgen más preguntas sin respuesta, por la constante afirmación de que el sistema de intendencias es de origen francés, lo que se repite con frecuencia en la bibliografía.

Originalmente, se había planeado investigar sólo los efectos de las reformas administrativas en el virreinato de la Nueva España. Con esto se intentaba hacer una aportación al estudio de los resultados de la política reformista de los Borbones en América, y cubrir la omisión que había dejado hasta ahora la bibliografía existente, ya que no incluía en su observación a la Nueva España. Para lograrlo, se realizaron investigaciones en el Archivo General de la Nación en México —Distrito Federal— y en el Archivo General de Indias en Sevilla. Al emprender el análisis de las fuentes recopiladas, se manifestaron las carencias antes expuestas en la bibliografía existente, además de que muchas veces el contenido de la documentación contradecía abiertamente a las conclusiones que se encontraban en la bibliografía. De aquí surgió la necesidad de incluir en la investigación el desarrollo anterior de la administración novohispana y el proceso de reformas realizadas por Carlos III. Una breve exposición de las reformas internas realizadas en España deberá discutir el supuesto origen francés de todo este

esfuerzo de renovación, en especial del sistema de intendentes, puesto que estos antecedentes metropolitanos también tuvieron gran significado en la reorganización del imperio colonial español. Una gran parte del trabajo también someterá a análisis crítico las ordenanzas destinadas a los intendentes novohispanos, con el fin de captar en detalle la importancia de este significativo texto legal. En todas las consideraciones, se hará hincapié en la organización de la administración, sus problemas y su desarrollo en el lapso considerado, sin que por ello se excluyan los restantes aspectos de la política reformista, en tanto tengan una relación directa con la reorganización de la administración real. El necesario regreso en el tiempo tiene por consecuencia que los efectos de la reforma en la Nueva España (objetivo de la investigación original), sólo se podrán tratar en un resumen de los resultados de las investigaciones realizadas, pues de otra manera el trabajo habría sido de dimensiones mayores.

I. LA POLÍTICA REFORMISTA ESPAÑOLA DEL SIGLO XVIII Y SUS ORÍGENES

OBSERVACIONES DE INTRODUCCIÓN PARA LOS INVESTIGADORES

Las reformas que la Corona española realizó en el siglo XVIII en sus posesiones americanas están relacionadas con la política reformista general que la dinastía de los Borbones llevó a cabo en todo el ámbito de la monarquía española que se inspiró en la idea de recuperación política de España. Debido a esto, el análisis de la política reformista en la metrópoli española es importante condición previa para la comprensión y la valoración crítica de las medidas reformistas realizadas por la Corona allende el Océano Atlántico.

Durante el siglo XVIII se pueden observar en España diversas reformas importantes. El principio de las medidas reformistas coincide en el tiempo con un cambio significativo en la monarquía española, concretamente con el ascenso al trono de la dinastía de los Borbones, con Felipe V, en 1700. El último rey de la casa de los Habsburgo, Carlos II, había muerto sin dejar heredero, dejando tras de sí un país agotado por largas guerras, por la decadencia creciente de la casa reinante y además caracterizado por una mala administración. El nuevo monarca, muy poco independiente, estaba muy sometido en lo personal y en lo político a Luis XIV de Francia, su abuelo. El rey Luis de Francia consideraba urgentes reformas en el aparato gubernativo y militar, debido a consideraciones sobre los inevitables enfrentamientos armados derivados de la sucesión. Por tanto, envió a especialistas a Madrid, quienes primero se encargaron de ordenar las finanzas estatales totalmente arruinadas, y que ayudarían a consolidar a un ejército poderoso, aparte de renovar la que fuera antaño la célebre armada española. Con estas medidas, las reformas estatales que se iniciaban quedarían bajo la dirección de funcionarios franceses de la escuela colbertista. Esto aclara el hecho de que las reformas estuvieran influidas por objetivos de política económica, la cual en el curso del siglo XVIII se volvería cada vez más aparente. Con esto, se iniciaría en España una fuerte influencia francesa, que no sólo se vería en política sino también en las formas de vida de la Corte y en la moda. Esto parece confirmar la conclusión de que las medidas reformistas fueron un intento de renovación interna

del Estado español, siguiendo ejemplos franceses, y al menos durante cierto tiempo éste estuvo incluso bajo la dirección francesa directa.¹ Con esto surge la pregunta de si las reformas en España efectivamente sólo siguieron lineamientos políticos básicos extranjeros, como afirma la bibliografía existente hasta ahora, o si —y hasta qué punto— los amos Borbones prosiguieron también líneas de política interna de sus antecesores Habsburgos. ¿Realmente las reformas administrativas, en especial las realizadas durante el reinado de Felipe V, se realizaron siguiendo ejemplos franceses, de manera que la vida estatal española sufrió una extranjerización?

La respuesta a esta pregunta es por demás difícil cuando se considera la bibliografía existente en lo relacionado con la España de los siglos xvii y xviii. Los historiadores han descuidado considerablemente hasta ahora el siglo xvii español y se ocupan casi exclusivamente y en forma bastante generalizada del fenómeno del ocaso o decadencia de España, por ese tiempo. El problema se ha investigado principalmente con base en los escritos de la época, en especial las fuentes literarias. En cuanto a estudios monográficos del desarrollo histórico del país en este lapso cuestionado, sólo existen en una cantidad muy reducida. En cuanto a la historia de las instituciones, prácticamente es inexistente. Las grandes colecciones documentales, publicadas por lo general en el siglo pasado, contienen sólo escasos materiales relacionados con la historia de la organización administrativa.

En contraste, sobre la historia del siglo xviii se encuentran muchos más estudios. No obstante, los estudios realizados acerca de esta época o tienen un carácter claramente marcado por la historia de las ideas² o bien, se trata de trabajos originados en el siglo pasado. Estos últimos tratan la historia política de la época en forma puramente descriptiva y reproducen los desarrollos internos sólo en rasgos muy generalizados, por lo que con frecuencia llegan a conclusiones falsas. Además, disponen por lo general de un aparato crítico muy insuficiente. Casi no existen trabajos de mayores extensiones, modernos, basados en el extenso material de archivos acerca del desarrollo interno de España en el siglo xviii. De la misma forma, hay escasez de fuentes publicadas

¹ Desde el punto de vista de los historiadores españoles, véase Fernando Soldevila, *Historia de España*, t. 5, y Pedro Aguado Bleye, *Manual de historia de España*, t. 3.

² Véase los trabajos de Jean Sarrailh, Luis Sánchez Agesta, Vicente Palacio Atard, Francisco Puy y otros. Los títulos de las obras de estos autores se encuentran en la bibliografía al final de esta obra.

o son colecciones de la época, difícilmente accesibles. La primera mitad del siglo xviii carece en especial de bibliografía moderna. Sólo existen algunas obras muy antiguas³ y pocas aportaciones nuevas. Faltan totalmente estudios satisfactorios de la historia política de los reinados de Felipe V y de Fernando VI.

Si los estudios acerca de la España del siglo xvii se ocupan sobre todo del ocaso de España y sus causas, las obras acerca del siglo xviii se dedican en primera instancia al problema de la Ilustración en España y su significado para la política reformista borbónica. Al hacerlo, se continúa el pleito iniciado ya en el siglo xviii acerca de las nuevas tendencias, en tanto que se desecha por un lado el conjunto de ideales de la Ilustración, por ser franceses e incompatibles con la tradición del pensamiento español, o bien, se les festeja como gran paso de modernización al compararse con el mundo del pensamiento de la época anterior, plagada por la intolerancia religiosa y la sobrevivencia del pensamiento medieval escolástico.⁴ En ninguno de los casos, sin embargo, se encuentran investigaciones satisfactorias acerca del origen de estas ideas reformistas, su desarrollo y extensión en España, ya sea en comparación con la literatura española del siglo xvii, o bien, por comparaciones extensivas con precursores extranjeros. Hasta el momento, tampoco se han realizado profundas investigaciones acerca de hasta qué punto se aplicó a la vida diaria el pensamiento reformista, si la Corona logró realizar en efecto estos planes y qué éxito tuvo esta política.

Se puede decir, en resumen, que la política reformista del siglo xviii español no ha sido investigada lo suficiente. Sobre todo, el cambio desde el siglo xvii al xviii espera todavía un trabajo serio, ya que la bibliografía existente hasta ahora sólo indica que a consecuencia del cambio dinástico en el trono español, hubo modificaciones decisivas, sin que

³ Para esto, véanse los trabajos de Coxe, Rodríguez Villa, Baudrillart, Desdevises du Dézert, Ferrer del Río y las grandes obras de colección acerca de la historia de las instituciones y la economía de Danvila y Collado junto con Colmeiro.

⁴ Lo tendencioso que son los estudios, sobre todo los más antiguos, lo demuestra Fernando Albi, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, pp. 5 ss. También E. J. Hamilton escribe que por lo menos en la bibliografía de la historia económica se pueden notar fuertes prejuicios en los autores. Todos ellos exageran al señalar el ocaso de España en el siglo xvii, ya fuera para ensalzar así el significado de las reformas borbónicas o bien, para presentar a Carlos V y su época en colores brillantes, o también, para enfatizar el absolutismo estatal y la intolerancia religiosa de los españoles de aquella época. Véase E. J. Hamilton, "La decadencia española en el siglo xvii", en E. J. Hamilton, *El florecimiento del capitalismo*.

se sepa nada de la época anterior como para juzgar la política reformista de la España ilustrada del siglo XVIII. Por tanto, en lo que sigue no sólo se intenta una aproximación a la política reformista en la metrópoli española, sino que también se plantea la pregunta sobre si la influencia francesa observable originó un desarrollo completamente novedoso. Esto obliga a que se analice la postura que se adoptó entre los españoles del siglo XVII respecto de la situación interna del país.

LA CRÍTICA DE LA SITUACIÓN INTERNA DE ESPAÑA EN LOS SIGLOS XVI Y XVII

En el curso del siglo XVI, el pensamiento escolástico alcanzó un florecimiento nuevo y final. Los representantes de esta escuela filosófica designada como "escolástica tardía española", se ocuparon principalmente del fenómeno del Estado, y como pensadores del Estado consiguieron tener gran significado e influencia en el mundo posterior. Además, las cuestiones económicas también formaron parte de sus investigaciones. Por causa y en relación con el descubrimiento de América y la corriente de metales preciosos que fluyó hacia España desde el otro lado del océano, la Península Ibérica se había transformado en uno de los centros del comercio europeo. La actividad económicamente incrementada de España, en conjunto con las modificaciones del mundo económico causadas por el flujo de metales preciosos, así como el alza de precios de las mercancías, despertó el interés por las relaciones existentes entre estos factores con la economía. Entre los autores que se ocuparon de cuestiones económicas se pueden distinguir dos grupos. En primer lugar se encuentran los que adoptaron sobre todo una postura intelectual, especialmente pensadores del Estado, juristas y teólogos morales que enseñaban en las universidades, eran quienes por lo general encaraban estos problemas como planteamiento jurídico o de teología moral. El segundo grupo de autores eran personas interesadas en la política práctica, quienes presentaban sus reflexiones bajo la influencia concreta de la situación interna de la monarquía.

El alza de los precios que tuvo lugar en la España del siglo XVI originó que los integrantes del primer grupo se ocuparan del problema del "precio justo" y, en relación con esto, investigaron los fenómenos

del precio y del dinero, así como del comercio.⁵ Autores como Francisco de Vitoria, Luis Saravia de la Calle, Juan de Medina, Domingo de Soto, Martín Azpilcueta Navarro, Tomás de Mercado, Francisco García, Luis Molina y Diego Covarrubias y Leiva⁶ se ocuparon en especial de cuatro tipos de problemas; concretamente, el origen y la función del dinero, la definición del valor del dinero y de las mercancías, la cuestión de la relación entre cantidad de dinero en circulación y los precios (teoría cuantitativa) y, finalmente, el problema de la valoración de una divisa en el extranjero. Las exposiciones acerca del complejo de preguntas planteadas originalmente, por parte de estos teóricos españoles de la economía, fueron de relativamente poco significado, ya que sus teorías acerca del origen y la función del dinero se derivaban totalmente de la tradición medieval y no contenían, al parecer, ningún pensamiento nuevo. En contraste, de significado mucho mayor fueron los planteamientos de estos pensadores en relación con el valor del dinero y de las mercancías. Establecieron que no era el tamaño, el peso o el contenido de metal precioso de una moneda lo que era determinante de su valor, así como tampoco en el caso del valor de la mercancía debía considerarse en primer lugar el costo de producción, sino que era ante todo la masa de dinero disponible, por un lado, y la demanda y oferta de productos, por el otro, que determinan los precios de las mercancías y, también, el valor del dinero; concibieron, por tanto, el dinero como una mercancía más, sin valor intrínseco. Con la aplicación de estos principios al comercio, Azpilcueta Navarro reconoció que la cuantía de la circulación de dinero influía sobre los precios de las mercancías, del mismo modo que el aumento del circulante también produce alza de precios y, en el caso de una reducción del volumen de dinero en circulación, se efectúa la baja de precios: conocimiento que comprobó con las tendencias inflacionarias observadas en Castilla, que atribuyó a la corriente de metales preciosos que provenía de América. De esta manera, se formuló esta teoría de la cantidad del dinero por Azpilcueta Navarro, doce años antes que la formulara Jean Bodin, a quien hasta hoy se sigue atribuyendo su descubrimiento.⁷ Al conside-

⁵ Véase, para esto y para lo que sigue, Marjorie Grice-Hutchinson, *The School of Salamanca. Readings in Spanish Monetary Theory, passim*.

⁶ Los títulos de las obras de estos autores se encuentran en Grice-Hutchinson, *op. cit.*, pp. 128 ss.

⁷ José Larraz, *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, estableció esta con-

rar el dinero como mercancía que también se puede comprar, Azpilcueta estableció que el principio de la oferta y la demanda es igualmente aplicable al valor del dinero en el tráfico internacional de pagos y por tanto, el dinero proveniente de un país con mayor cantidad de dinero en circulación, en otro país con volumen circulante más reducido alcanzaría una cuantía cambiaria menor.

Estos pensamientos tienen importancia no sólo por ser extraordinariamente progresistas para su época, sino porque ejercieron una gran influencia sobre el desarrollo de las ideas económicas, también en el siguiente siglo. De esta manera, Grocio y Pufendorf, por ejemplo, recibieron fuertes motivaciones de la escuela teórica española de economía, e incluso en Turgot y en Condillac parece que hay influencia de estos pensadores españoles.⁸ Con tales descubrimientos, los escolásticos españoles tardíos también establecieron los fundamentos teóricos para el segundo grupo de autores.

Así, sucede que desde mediados del siglo XVI se localiza una creciente cantidad de escritos,⁹ parcialmente publicados criticando enérgicamente la situación económica y social de Castilla, con proposiciones para una política económica más ajustada a las particularidades del país, o bien, sus ideas fueron sometidas directamente a la consideración de la Corona.¹⁰

El primer escrito conocido y que es interesante en este respecto fue compilado en 1558 por el contador Luis Ortiz,¹¹ quien detectó con gran

clusión. Además, Grice-Hutchinson, *op. cit.*, pp. 51 ss. Según ambos estudios estas relaciones parecen haber sido ya conocidas por autores anteriores, sin que esto, empero, fuese expresado en una formulación clara al respecto.

⁸ Grice-Hutchinson, *op. cit.*, cap. 4, cree poder detectar estas influencias.

⁹ Véase Henri Bérindoague, *Le Mercantilisme en Espagne*. En la obra se investigan brevemente los pensamientos de gran número de autores y, con ello, se trasmite una impresión de la riqueza de esta bibliografía. Teniendo en cuenta la interpretación de las ideas derivadas de estos escritos, se tiene que considerar al libro como caduco.

¹⁰ En la manera española de escribir historia, estos autores se designan en conjunto como "arbitristas", por tanto "hacedores de proyectos"; véase José Muñoz Pérez, "Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: El proyectismo como género", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81 (1955), pp. 175 ss. Esta descripción despectiva es sin embargo demasiado generalizada, tal como lo dice Muñoz Pérez también, y no debe aplicarse a todos los autores de aquella época.

¹¹ El escrito de Ortiz fue publicado por Manuel Fernández Álvarez, en *Anales de Economía*, vol. XVII, núm. 63 (1967). No parece que exista una publicación de aquella época. Sin embargo, el editor del texto sugiere, en su introducción, que existen diversas copias manuscritas de los siglos XVI y XVII; esto también parece indicar el hecho que el escrito conocido de Felipe II tuvo cierta difusión.

exactitud los problemas económicos de España. A pesar de su riqueza aparente (escribió Ortiz), el país era pobre, ya que sólo exportaba materias primas y volvía a importarlas en forma de productos elaborados, lo que daba por consecuencia una constante balanza de pagos negativa para el país, causando una salida permanente de dinero de España. Añadía que la industria poco desarrollada, se encontraba en su mayor parte en manos extranjeras, pues los españoles desdeñaban el trabajo manual. Además, se debía tener en cuenta una despoblación creciente del campo. Para mejorar la situación económica, Ortiz propuso que se estableciera un "plan de estabilización"¹² amplio. Para empezar, sugería que se abrogaran las leyes que desacreditaban el trabajo manual en prestigio social y en vez de ello, exigía que se le diera una decidida promoción. Esto debía extenderse incluso al extremo de que el Estado obligara a todos los jóvenes del sexo masculino (también a los nobles) mediante la amenaza del castigo de pérdida de nacionalidad, a aprender un oficio. Ortiz pedía que España volviera a trabajar. Por este medio, lo que esperaba era un aumento de la productividad, que debía alcanzarse también utilizando los medios tecnológicos conocidos y progresistas de otros países, como por ejemplo, la introducción en la producción textil a los telares flamencos. Además, pedía promover la agricultura gracias a medidas como la ampliación de los sistemas de riego, la reforestación y la desamortización de los terrenos en posesión de la Iglesia. En este contexto, Ortiz también se declaró en contra de los mayorazgos. Si se hacían más navegables los ríos y se construían carreteras, las vías de comunicación por el interior del país mejorarían, y con ello, entre otras cosas, se impediría que las provincias aledañas de Castilla consiguieran más baratos los alimentos por vía marítima desde el extranjero, y no desde el interior, de las provincias vecinas. También el sistema de impuestos fue objeto de las acres críticas de Ortiz. Promovía que las aduanas internas se abolieran y que los grupos poblacionales que estaban en condiciones económicas para hacerlo, pagaran impuestos y no se les atribuyeran a aquellas personas que no estuvieran en condiciones de hacerlo.

El programa de reformas propuesto por Ortiz debía servir al propó-

¹² Esta expresión la utiliza Pierre Vilar, "Cuantitativismo y bullonismo", en Pierre Vilar, *Crecimiento y desarrollo*, p. 199; véase también las pp. 195-199, donde el autor rechaza el reproche que se hizo a Ortiz acerca de que esperaba la mejora de la situación económica por la acumulación de dinero y de metales preciosos y que la teoría cuantitativa, de la escuela de Salamanca, no la había conocido o no la había considerado.

sito de aminorar la salida de dinero y de metales preciosos de España. El autor no quería con estas medidas que la cantidad de dinero circulante en el país aumentara, esto es, crear riqueza por medio de la acumulación de dinero. Entre otros, solicitaba igualmente que se acuñaran monedas de menor denominación y con menor contenido de metal fino, con lo que se lograría una revaluación. Para eso, el Estado debería guardar los excedentes de dinero y metales preciosos, con el fin de disponer de reservas y poder realizar inversiones. En cuanto a los aumentos de precios previstos, en sus proposiciones, Ortiz consideraba luchar contra los comerciantes monopolizadores en los municipios corrompidos imponiendo limitaciones a los intermediarios.¹³

Los lineamientos de pensamiento del contador Ortiz fueron después recogidos y desarrollados ampliamente por diversos autores. Así, por ejemplo, Martín González de Cellorigo¹⁴ hablaba de que la posesión de mayores cantidades de dinero o de metales preciosos no era lo que significaba la riqueza del Estado, sino que era mucho más importante la cuantía del trabajo que se invertía en la producción de bienes de consumo.¹⁵ Respecto de los impuestos, González de Cellorigo proponía la imposición de un sistema de acuerdo con las realidades económicas de los diversos grupos poblacionales. Relacionado con esto, el autor también señalaba la gran importancia de una capa social intermedia, la cual amenazaba con desaparecer bajo el sistema impositivo que regía en Castilla, el cual distribuía sin distinción la carga impositiva a todos los propietarios de tierras por partes iguales, sin considerar los diversos estratos sociales de la población, ya que los miembros de esta capa social intermedia estaban alineados, sea en la clase de los ricos o en la de los totalmente pobres.¹⁶ A esta tradición se alineaba también Sancho de Moncada, probablemente el más célebre de los autores españoles que se ocupara de problemas económicos en aquella época y que desarrollaría adicionalmente los pensamientos de Ortiz.¹⁷ Pedro Fernández de Navarrete, en reconocimiento de los efec-

¹³ Referencia a Vilar, *op. cit.*, pp. 195 ss.

¹⁴ Martín González de Cellorigo, *Memorial de la política necesaria y útil restauración de la república de España*, Valladolid, 1600. (La obra no pudo consultarse.)

¹⁵ Véase Larraz, *op. cit.*, pp. 88 ss., y también Vilar, *op. cit.*, pp. 203 ss.

¹⁶ Véase José Luis Sureda Carrión, *La hacienda castellana y los economistas del siglo XVII*, pp. 168 ss.

¹⁷ El título de la obra de Moncada es *Restauración política de España*, Madrid, 1619. Fernández Álvarez, *op. cit.*, p. 103.

tos dañinos del flujo de metales preciosos americanos hacia la economía española, llegó hasta felicitarse de que existiera esta salida de dinero desde España.¹⁸ Encontramos similitudes con los conceptos del contador Luis Ortiz en distintos autores hasta muy entrado el siglo XVII, como, por ejemplo, en los escritos de Diego Saavedra Fajardo. Este autor, quien se ocupara menos de problemas de política económica, sólo dio expresión a las ideas generalmente conocidas en su época, relacionadas con las dificultades económicas de España.¹⁹

Por tanto, si puede presuponerse que los autores del siglo XVII enjuiciaron acertadamente las dificultades económicas y los orígenes principales de la decadencia de España, entonces no debe sorprender que la bibliografía de la época sobre los asuntos económicos, trate cada vez más los diversos aspectos parciales de la economía. Con todo esto, los escritos enfatizan, cada uno a su modo, el significado de los diversos problemas de la vida económica, pero concuerdan en señalar las realidades precarias múltiples y las proposiciones principales para eliminarlas, éstas de formatos de muy distinta factura y trascendencia. Lo que se señaló especialmente en estos escritos fue la importancia del trabajo manual y de la agricultura, lo cual se expresa sobre todo en decididas exigencias al Estado, de favorecer y promover estos ramos económicos.²⁰ Una gran cantidad de autores se ocupó del sector agrícola y, en parte, propusieron medidas reformistas que pueden considerarse sorprendentemente modernas.²¹ De esta manera, se desarrollaron planes para una reforma agraria, se propuso la distribución de tierras labrantías a agricultores sin tierras y se recomendó la explotación en cooperativas de tierras comunitarias, siguiendo el ejemplo de las comunidades indias que existían en América. Además, surgió una serie de proyectos que proponían la creación de fondos públicos que debían servir para poner a disposición de agricultores dinero para las inversiones necesarias, con tasas de interés reducidas. En relación con la decadencia de la agricultura, en muchos escritos también se abordaba el

¹⁸ Véase Vilar, *op. cit.*, p. 204. El título de la obra de Pedro Fernández de Navarrete es *Conservación de monarquías* y se publicó en 1626 en Madrid.

¹⁹ Véase Vilar, *op. cit.*, p. 206. El título del libro de Diego Saavedra Fajardo es *Idea de un príncipe político cristiano, representada en cien empresas, dedicada al príncipe de las Españas, por...*, Münster, 1640. En épocas posteriores, esta obra fue reeditada en varias ocasiones.

²⁰ Véase Carmelo Viñas y Mey, *El problema de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII*, pp. 47 ss.

²¹ Véase Viñas y Mey, *op. cit.*, *passim*.

problema de la despoblación de España. Diversos autores esperaban fuertes impulsos para la agricultura y la ocupación económicamente activa por medio del asentamiento de los innumerables vagabundos que deambulaban por el campo, o bien la incorporación de inmigrantes extranjeros. Incluso se proponía que se motivara al regreso a los judíos expulsados de España, un plan que al parecer también fue tomado en serio por las autoridades, y que resurgió a la vida a finales del siglo XVIII. También se efectuaron algunos proyectos para el reasentamiento de personas en terrenos agrícolas abandonados, que sirvieron, en el siglo XVIII durante el reinado de Carlos III, de modelo a las medidas de colonización en la Sierra Morena y en Andalucía.²² En distintos escritos sobre los problemas de la agricultura, ya se expresan igualmente algunos de los pensamientos fundamentales de la escuela fisiocrática de la segunda mitad del siglo XVIII.²³

En relación con los planes de revitalización de la agricultura, también surgieron proposiciones para el nombramiento de funcionarios estatales cuya tarea sería la supervisión y promoción de la explotación de tierras:²⁴ un pensamiento que recuerda claramente las ideas destinadas a la mejoría económica del país que se expusieron en el siglo XVIII en relación con el "gobierno económico", por tanto, la promoción de actividades económicas por medio de funcionarios estatales, que tuvo un significado importante en los ajustes finales del establecimiento del sistema de intendencias.

En cambio, otros autores, como Sancho de Moncada, Martínez de la Mata²⁵ y Álvarez Ossorio, insistieron más en el significado de la actividad manual de los oficios, las manufacturas y el comercio, y exigieron la promoción de estos aspectos económicos. Miguel Álvarez Ossorio, ya en el siglo XVII, propuso la creación de una compañía de comercio general y empresas manufactureras en manos del Estado.

Otros escritos se ocuparon en mayor medida de las cuestiones sociales del campo, como por ejemplo Pérez de Herrera.²⁶ Otro grupo más de compendiadores de proyectos de política económica se ocupó

²² Véase Viñas y Mey, *op. cit.*, p. 201.

²³ Véase Vilar, *op. cit.*, p. 207. Vilar designó, por ejemplo, los lineamientos del pensamiento de Juan de Arrieta y Lope de Deza como similares a las ideas fisiocráticas. Viñas y Mey sugiere, en la citada obra, una serie de otros autores, quienes pueden verse como precursores de la escuela fisiocrática.

²⁴ Véase Viñas y Mey, *op. cit.*, pp. 164 ss.

²⁵ Véase Vilar, *op. cit.*, p. 207.

²⁶ Los títulos de las obras de los autores mencionados se encuentran en Manuel Colmeiro Penido, *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*.

a fondo de la cuestión de los impuestos, y también en este terreno desarrolló planes muy progresistas. De esta manera, ya en el siglo XVII, entre otras proposiciones, se sugirió el establecimiento de un impuesto unitario (llamado, posteriormente, "contribución única"), en el que todos los grupos poblacionales debían participar siguiendo las declaraciones de ingresos comprobables.²⁷ Este plan fue utilizado de nuevo en el siglo XVIII, cuando en el reinado de Fernando VI el ministro de finanzas Ensenada trató de implantar esta reforma de impuestos, en la que fracasó a pesar de sus esfuerzos.

Por todo lo anterior, se puede decir que la bibliografía económica de los siglos XVI y XVII es extensa y multifacética, y que expresó muchos lineamientos de pensamiento moderno, reconociendo fundamentalmente los problemas económicos de España. Llama la atención que esta bibliografía aunque fuera en parte, no considerara campos parciales en forma aislada. Con mucha frecuencia, los diversos terrenos de la vida económica se miraban ya en su correcta relación fundamental y se reconocía su interacción, a pesar de que las diversas ideas y planes por lo general se desarrollaron en forma poco sistemática. En todos los autores se puede reconocer la conciencia de la decadencia económica y concordancia negativa en la política de España. Además, es interesante notar que, al parecer, una gran parte de los proyectistas estaba bien enterada de las realidades que existían en el extranjero. En muchos de los escritos se encuentran referencias a la situación económica, los sistemas de impuestos, los descubrimientos y métodos de trabajo en la industria y oficios existentes en otros estados europeos. También parece ser que estos reconocimientos de los problemas económicos del campo tenían un público verdaderamente numeroso, ya que la mayor parte de los proyectos fue impresa, e incluso se encuentran repetidas veces estas ideas en las obras de escritores como Cervantes.²⁸

En resumen, se puede establecer que la bibliografía económica española de los siglos XVI y XVII de ninguna forma era tan reaccionaria como todavía hoy se supone. Su mentalidad, además, no sólo se con-

²⁷ Respecto de la importancia de las finanzas, véase José Luis Sureda Carrión, *La hacienda castellana*. Acerca de los proyectos de la institución de un impuesto único, véase José Luis Sureda Carrión, "Las doctrinas fiscales de Jacinto de Alcázar y Francisco Centani", en *Anales de Economía*, vol. vi, núm. 24 (1946).

²⁸ Véase Vilar, "El tiempo del 'Quijote'", en *Crecimiento y desarrollo*, pp. 431 ss. Uno de los grandes compendiadores de aquella época, Francisco Martínez de la Mata, incluso logró atraerse un gran público al viajar por todo el país y presentar sus pensamientos y planes en discursos pronunciados en las plazas públicas. Véase Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos*, pp. 74 ss.

centró en la acumulación de dinero y de metales preciosos, sino que los autores de aquella época

enjuiciaron correctamente en sus diagnósticos y recetas la situación crítica nacional. La mayoría de ellos reconocieron el mal que conducía a España a la ruina, como por ejemplo los latifundios, la existencia del mayorazgo, la posesión de bienes de manos muertas, el problema del vagabundeo, la deforestación, la incontable cantidad de eclesiásticos, la baja estima en que se tenían el trabajo y las actividades manuales, las presiones causadas por los impuestos, el sistema de las limosnas y la excesiva cantidad de días festivos [...] Su programa reformista incluía la educación tecnológica, la inmigración de mano de obra no calificada, el saneamiento de las finanzas, la ampliación del riego artificial y la construcción adicional del transporte por barcas en el interior del país.²⁹

Los planes reformadores de estos autores al parecer influyeron muy poco sobre la política de la Corona. Ciertamente se pueden observar en aquella época algunos intentos aislados por contener la decadencia interna³⁰ por medio de reformas; sin embargo, parece que no tuvieron éxito, ya que en muchos casos su puesta en práctica no pasó de un inicio. Esto último seguramente se debe a la situación política de la España en aquella época, que debido a los constantes enfrentamientos bélicos no permitía aplicar ninguna política reformista a largo plazo. Además, la política de favoritismo, la decadencia de la casa reinante y otros motivos impidieron un cambio en la gestión interior del país.

LA ILUSTRACIÓN ESPAÑOLA Y LA POLÍTICA DEL ABSOLUTISMO ILUSTRADO

El siglo XVIII también en España se designa como la época de la Ilustración. En especial la segunda mitad de este siglo fue marcada por una corriente espiritual que se reflejaba marcadamente en las expectativas

²⁹ Earl J. Hamilton, "La decadencia española en el siglo XVIII", en E. J. Hamilton, *El florecimiento del capitalismo*, p. 131, y E. J. Hamilton, "El mercantilismo español antes de 1700", en *El florecimiento del capitalismo*, pp. 202 ss. Este conveniente juicio de Hamilton acerca de los economistas españoles es tanto más asombroso porque no les atribuye a estos autores conocimientos teóricos muy extensos, como lo pudo demostrar Pierre Vilar en las citadas aportaciones.

³⁰ Semejantes intentos de reforma se dieron, por ejemplo, durante el reinado de Felipe IV y Carlos II, bajo la dirección de estadistas como Olivares y Oropesa. Acerca de estas reformas, sin embargo, hasta ahora no existen investigaciones.

políticas de la época; sin embargo, la Ilustración desarrolló en España corrientes propias muy significativas.³¹ Esta particularidad seguramente se puede explicar por el hecho de que los pensadores de la Ilustración española no rechazaron totalmente su "tradicción nacional. Hubo entonces, por el contrario, una consciente revaloración de los valores tradicionales, como el idioma y el derecho español".³² Así, junto a la afirmación de la religión católica (la Ilustración española fue calificada como específicamente cristiana, y tuvo en el jansenismo una corriente reformista), se encuentra también el patriotismo de los pensadores ilustrados, lo que los diferencia de los partidarios de ese movimiento intelectual más inclinados a lo cosmopolita que se dio en Francia y otros países europeos. Este patriotismo, que confirió un fuerte carácter político a la Ilustración española, se expresó en el deseo de que España reconquistara su anterior florecimiento económico y su posición de potencia de primer orden en lo político. En casi todos los autores de esta tendencia intelectual ilustrada se puede hallar, con cierta sorpresa, una mezcla de queja de las realidades de que un país que cuenta con posesiones transoceánicas increíblemente grandes, que dispone de enormes tesoros en metales preciosos y que en tiempos pasados contaba con una floreciente vida económica y una gran importancia política, estuviera política y económicamente agotado, como lo estaba España al inicio del siglo XVIII: situación que contrastaba con la época de los Reyes Católicos. Con base en la toma de conciencia y el conocimiento de esta decadencia, surgió entre los españoles interesados, fuesen partidarios de las ideas de la Ilustración o defensores de la tradición, el deseo de recuperar aquella anterior prosperidad. Este objetivo parecía alcanzable a los espíritus ilustrados de la época sólo por medio de reformas políticas internas, que debían aprovechar a los nuevos conocimientos científicos. Considerando esto, la Ilustración española parece un movimiento que perseguía objetivos políticos concretos y contenía motivos considerablemente más prácticos y utilitarios, como también mucho menos rasgos característicos de tipo teórico y especulativo.³³ Esta tesis también se ve apoyada por el hecho de que

³¹ Véase Vicente Palacio Atard, "El despotismo ilustrado español", en *Historia de España. Estudios publicados en la revista Arbor*, pp. 348 ss. Véase además Ricardo Krebs Wilckens, "La renovación de España en el pensamiento de los economistas españoles del siglo XVIII", en *Historia*, t. 2, Santiago, 1962-1963, pp. 168 ss.

³² Krebs, "La renovación...", *op. cit.*, p. 168.

³³ Véase Krebs, "La renovación...", *op. cit.*, p. 171. El autor afirma esto, sobre todo, en vista de los escritos económico-políticos.

una gran parte de las personalidades sobresalientes de la Ilustración del siglo XVIII en España fueran altos funcionarios del Estado que durante sus actividades políticas aplicaron los conocimientos ilustrados, en forma de memoriales y dictámenes políticos: así lo hicieron Campillo, Ensenada, Aranda, Campomanes, Floridablanca y (con sus reservas) Jovellanos, para mencionar sólo los más destacados.

El objetivo principal de los españoles ilustrados (y no sólo de los estadistas) fue la reactivación de la economía del país, objetivo que directa o indirectamente impulsaría todos los planes reformistas que se propusieron aplicar en distintos campos de la vida del Estado. Incluso se ha dicho que la Ilustración en España fue un intento masivo de regeneración económica.³⁴ Se suponía que estas reformas habían de partir del Estado, y en su caso, desde la persona de los monarcas. Por esto, se trataba de reforzar la posición del rey y también ampliar los medios de poder del Estado. Estas tendencias se expresaron en una reglamentación enérgica y en los planes de reforma del aparato administrativo estatal. Con esto, se les asignó a los burócratas, sobre todo a los intendentes que tuvieron que considerar como tarea personal ocuparse de asuntos económicos, una importante función en las reformas políticas y económicas, ya que de su trabajo dependería en gran parte el éxito de las restantes medidas reformistas.

No obstante, los ilustrados reconocieron que la iniciativa estatal no bastaría por sí sola para la realización del programa reformista y por tanto, promovieron la participación activa de la población. De esta manera, al individuo no sólo le quedaba como parte de su responsabilidad la tarea de difundir las nuevas ideas, técnicas y métodos (como se realizara sobre todo en la segunda mitad del siglo en las distintas sociedades económicas de "amigos del país"),³⁵ sino también por medio de esfuerzos activos para mejorar su nivel de vida y crecimiento, aumentando con ello la riqueza nacional.³⁶

Sin embargo, cuando se observan las expectativas concretas de los ilustrados españoles acerca del desenvolvimiento económico y de la aplicación de las reformas, llama la atención que sus reflexiones en cuestiones fundamentales acerca de las interrelaciones económicas, así como en relación con las ideas acerca de las necesarias medidas econó-

³⁴ Vicente Palacio Atard, *Los españoles de la Ilustración*, p. 34.

³⁵ Se trata de una especie de sociedades patrióticas, las cuales se habían fijado como objetivo la promoción de la economía.

³⁶ Véase Krebs, "La renovación...", *op. cit.*, p. 175.

micas, apenas se diferenciaban de las conceptualizaciones que se habían hecho los autores del siglo anterior. Es cierto que esta afirmación no puede apoyarse aun en un estudio comparativo de las fuentes, realizada a fondo, aunque sólo fuera porque la escasez de material documental actualmente lo vuelve muy difícil. No obstante, en vista de las referencias encontradas, se puede decir con seguridad que la situación inicial de los pensadores de ambos siglos fue la misma, concretamente, el reconocimiento de la decadencia económica y política de España y la conclusión, derivada de esto, que esta decadencia sólo se podría contener por medio de reformas fundamentales internas, cuyo objetivo debía ser la revitalización de la economía del país. Sin embargo, las acciones reformistas concretas que se adoptaron en los dos siglos también muestran una gran similitud. Así puede uno percatarse de que en ambas épocas hay un reconocimiento del significado fundamental de la agricultura y las medidas relativas a la distribución de tierras ociosas, la apertura de nuevos terrenos para la siembra, la promoción de un aumento de la población productiva agrícola y una modernización de los métodos de explotación en general. Esto también se puede observar en las proposiciones reformistas que se refieren a las labores manuales, los oficios y las manufacturas así como en los planes de reorganización del ámbito de los impuestos, las proposiciones de tipo reformista en lo social y la promoción de la introducción de nuevas técnicas productivas. Debido a esto, se afirmó que uno de los más significativos autores del siglo XVIII, Gerónimo de Ustáriz, cuya obra fue publicada en 1724, apenas contenía ideas más progresistas que la bibliografía de los siglos XVI y XVII.³⁷ Si se comparan las reflexiones del conde de Campomanes acerca de los problemas económicos de España con las conceptualizaciones de los autores del siglo anterior, es aparente una gran concordancia de los lineamientos, que se identifican con lo básico del entendimiento de los diversos mecanismos reguladores de la vida económica, como por ejemplo el significado del dinero, de los precios y de la riqueza, hasta proposiciones reformistas concretas.³⁸

³⁷ Véase Earl J. Hamilton, "Nuevo examen del mercantilismo de Ustáriz", en *El florecimiento del capitalismo*, pp. 223 ss.

³⁸ Acerca del pensamiento de Campomanes, véase Ricardo Krebs, "El pensamiento histórico, político y económico del conde de Campomanes", especialmente la Tercera Parte: "El pensamiento económico."

A pesar de todo, también deben señalarse algunas diferencias entre el conjunto de conceptualizaciones reformistas de los siglos XVII y XVIII. De esta manera, se pueden encontrar significativas diferencias metodológicas en la bibliografía de las dos épocas. De los programas de reformas del siglo XVIII se puede decir incluso que, entre todo el pensamiento económico de esa época, se distinguen por una definición sistemática más precisa de los problemas, comparados con los proyectos de los autores más antiguos. Muchos de los lineamientos que se encontraban sólo mencionados o apenas expresados en la bibliografía del siglo XVII más tarde se encuentran mucho mejor reflexionados y correctamente formulados. De la misma manera, se corrigen sin duda también muchas conclusiones erróneas y además se desarrolla el concepto del carácter de sistema de las relaciones económicas. También los caminos que los pensadores de ambos siglos quisieron seguir para el posterior desarrollo económico se diferencian. Si en la mayor parte de los proyectos del siglo XVII aún manifestaban la posibilidad de alcanzar el objetivo señalado por medio de un dirigismo estatal económico (ya que sólo una muy reducida cantidad de autores propuso una liberalización de la economía), en el siglo XVIII, en cambio, se puso a una mayoría de los reformistas en el bando de los que al menos pedían una liberalización parcial de la economía. Un cambio más notable del pensamiento económico tuvo lugar sólo hacia el último tercio del siglo XVIII, después de que se difundieron por España las ideas de la escuela fisiocrática y, más tarde, el pensamiento de Adam Smith.

Con seguridad, el sólo basarse en esta gran similitud y en la parcial concordancia de las ideas reformistas de ambas épocas no indica forzosamente que existiera una influencia indudable y exclusiva de los reformistas antecesores de los siglos XVI y XVII. No obstante, se puede comprobar que sus escritos eran muy conocidos en el siglo XVIII. Muchas de esas obras fueron nuevamente publicadas y se utilizaron y citaron por parte de autores ilustrados para apoyar sus tesis. Fue así como en 1746 se volvieron a publicar los escritos de Sancho de Moncada, en 1792 y 1805 una cuarta y quinta edición de la obra de Pedro Fernández de Navarrete, en 1724 y 1789 la de Diego Saavedra Fajardo y en 1713 y 1732 los trabajos de Miguel Caxa de Leruela.³⁹ Gerónimo de Usáriz con frecuencia se refería a Pedro Fernández de Navarrete y tam-

³⁹ Los datos se tomaron de Manuel Colmeiro, *Biblioteca de los economistas españoles...*, op. cit.

bién a Saavedra Fajardo.⁴⁰ Campomanes, por su parte, citó en diversas ocasiones a Lope de Deza, Álvarez Ossorio, Martínez de la Mata, Pedro Fernández de Navarrete y a Sancho de Moncada⁴¹ y en una de sus obras reprodujo escritos de diversos autores del siglo XVII.⁴² Todo esto refuerza la impresión de que por lo menos los escritos de los reformadores más connotados del siglo XVII no sólo eran muy conocidos en el siguiente, sino que incluso gozaban de alta estima entre los ilustrados. De esta manera, se tiene que aceptar que los reformadores españoles de la Ilustración fueron más influidos por las ideas del siglo anterior de lo que se creía. Con todo esto, no se pueden atribuir los pensamientos reformistas económicos españoles a influencias primordialmente francesas. En la valoración de esta corriente intelectual de España, se debe atribuir una influencia mucho mayor a la tradición nacionalista (aparte de las indudables influencias francesas que sin duda existieron).

En resumen, se puede decir que la Ilustración española estuvo marcada por un fuerte patriotismo, el cual buscaba un renacer de España. Esto sólo se consideraba posible mediante la revitalización de la economía, que a su vez crearía un mayor bienestar de grupos poblacionales más amplios. Para lograr esto, se debían tomar medidas reformistas no sólo en el campo de lo económico, sino también previamente en lo cultural y lo social, así como en la administración del Estado. Muchos de los planes reformistas, sobre todo los que debían ejercer influencia directa en la vida económica, al parecer estaban muy influidos por las conceptualizaciones expuestas en la bibliografía del siglo XVII, y esto nos permite concluir que existió una unión intelectual con-

⁴⁰ Véase Hamilton, "Nuevo examen...", op. cit., p. 223.

⁴¹ Véase Krebs, "El pensamiento...", op. cit., p. 171, nota, p. 1. Osorio y Redín, que menciona Krebs; aparentemente es idéntico a Miguel Álvarez Ossorio; véase para ello Colmeiro, *Biblioteca de los economistas españoles...*, op. cit., con la clave de Álvarez Ossorio. En la misma nota, Krebs opina que la teoría de la cantidad del dinero, las reflexiones acerca de los efectos del exceso de dinero y la inflación en Campomanes se refieren a los conocimientos de los trabajos del francés Cantillon (*Essai sur la nature du commerce en général*, publicado en 1755), sin que Campomanes mencione la obra; esto hace posible que Campomanes tomara efectivamente estos conocimientos de los escritos del siglo XVII. Los escritos ya habían definido los conocimientos teóricos, como lo pudo comprobar Vilar en los extractos citados.

⁴² En su obra *Apéndice a la educación popular*, 4 tomos, Madrid, 1775-1777, Campomanes publicó los escritos de Martínez de la Mata y de Miguel Álvarez Ossorio; esta obra no pudo consultarse para el presente trabajo. No obstante, acerca de la publicación de esta obra, Colmeiro, *Biblioteca de los economistas españoles...*, op. cit., utilizó el material. Referencias: "Martínez de la Mata" y "Álvarez Ossorio".

siderablemente mayor entre ambos siglos de lo que se ha aceptado hasta ahora.

Si bien en el siglo xvii los planes reformistas sólo tuvieron escasa influencia en la política estatal, esto se modificó considerablemente durante el reinado de los Borbones, en especial porque la nueva dinastía no sólo reconoció la urgencia de las reformas internas, sino que decididamente promovió sus aplicaciones. Fue entregando la dirección de los asuntos de Estado cada vez más a hombres ilustrados con experiencia administrativa práctica. Incluso, parece que las modificaciones más importantes que trajo consigo el cambio de dinastía reinante en España fue la política personal de los Borbones, quienes alejaron a los altos dignatarios más y más de la dirección de los asuntos de Estado y en su lugar puso a nobles menos encumbrados. La política reformista se inició en el momento de asumir el poder Felipe V y trajo consigo rompimientos, sobre todo en el reinado de Fernando VI, durante el siglo xviii. Las numerosas medidas reformadoras que se tomaron en el reinado de Felipe, en relación con la reorganización de la administración civil y en el ámbito de los impuestos, así como la promoción del comercio y los oficios, a pesar de todo no se podían caracterizar como parte de la política influida por los conceptos de la Ilustración. Estas reformas, especialmente las que se destinaban a dar mayor fuerza a la economía, llevaban todavía la marca de una política mercantilista. El punto culminante de la política reformista se alcanzó en el reinado de Fernando VI y sobre todo, en el de Carlos III, hacia la segunda mitad del siglo xviii. Esa también fue la época en que la Corona intentó poner en práctica los conceptos políticos y económicos desarrollados por la Ilustración española, y es ésta la única época que debe señalarse como parte del absolutismo ilustrado en España. Ciertamente, los esfuerzos de los monarcas por extender el ámbito de la administración estatal no deben verse únicamente como reforma parcial que se esforzara por lograr una renovación interna por medio de la política reformista. Las reformas de la administración correspondieron mucho más a una voluntad de poder del reciente Estado moderno, el cual reforzaba la cohesión de la monarquía y tendía a lograr una gran homogeneidad a la vez que intentaba mantener presente la autoridad estatal en todos los ámbitos de la vida pública.

Con el fin de reconocer el significado de esto en el proceso de la implantación del régimen de intendencias, también es necesario investigar brevemente el desarrollo institucional español y el continuado crecimiento del aparato administrativo bajo la nueva dinastía.

EL DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
BUROCRÁTICA EN ESPAÑA HASTA EL ASCENSO AL TRONO
DE LOS BORBONES Y LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS
EN EL REINADO DE FELIPE V

Durante el régimen de los Reyes Católicos, se unificaron los reinos de las coronas de Aragón y de Castilla. Sin embargo, Aragón, Valencia y Cataluña conservaron en la época siguiente sus viejas instituciones, privilegios y costumbres. Uno de los principales cambios que Fernando e Isabel introdujeron en la organización interna de la monarquía fue el refuerzo de la autoridad real. Esto se logró mediante el debilitamiento del poder de la nobleza y el sometimiento de las ciudades. En la dirección de los consejos urbanos de Castilla, originalmente elegidos entre los habitantes de la ciudad y en cuyas manos estaba la administración urbana y la administración de la justicia menor, se colocaron funcionarios de la Corona, los corregidores, cuando otros monarcas no lo hubieran ya hecho.⁴³ La institución de los corregidores se transformó entonces en el instrumento del absolutismo monárquico en España, de la que se sirvió la Corona para seguir con su política centralizadora. El corregidor individual se desarrolló en medida creciente, desde ser un órgano de control central hasta llegar a ser el jefe de un municipio autónomo, con él como gobernador.⁴⁴ Era un funcionario con un periodo fijo de gobierno, previamente establecido, y recibía un sueldo; era responsabilidad suya hacer justicia, funciones policíacas, control de las finanzas urbanas, el aprovisionamiento de abastos para la ciudad, el desarrollo económico de su circuito jurisdiccional, la de-

⁴³ Véase Albi, *El corregidor...*, op. cit., *passim*.

⁴⁴ Las piedras de toque de este desarrollo fueron las ordenanzas de 1500; véase Antonio Muro Orejón en *Los capítulos de corregidores de 1500*; para las de 1648 y 1711, véase la *Novísima Recopilación*, libro vii, título xi, ley xxiii. El desarrollo del sistema de corregidores se hizo en especial evidente durante el reinado de Carlos II, cuando una serie de leyes no sólo les asignó el cuidado de la vida económica de sus distritos, sino que también les encargó la redacción de extensivos y detallados informes acerca del comercio y de los oficios, de la agricultura, de la densidad de población y cuestiones acerca del riego artificial y otras condiciones similares; véase las leyes xiv a xxv, título v, libro iii de la nueva Recopilación. Autos acordados, con esto se le encargó a los corregidores las tareas de la promoción de la economía y la recopilación de datos estadísticos acerca de las regiones, las cuales tomarían a su cargo más adelante los intendentes en relación con la Causa de Policía.

fensa de la ciudad y otras tareas similares.⁴⁵ Los ámbitos jurisdiccionales de estos corregidores correspondían a la jurisdicción de cada ciudad que tenían diversas dimensiones territoriales. Empero, no incluían exclusivamente el territorio urbanizado de la ciudad, sino también los distintos pueblos dependientes y pequeños municipios cuya cantidad total muchas veces llegó a ser muy grande.⁴⁶ Por esto, a los corregidores les estaba subordinado con frecuencia un territorio relativamente grande.

Paralelamente al refuerzo del poder real ante la nobleza y las ciudades, se creó también una ampliación de la administración central. Este desarrollo hizo grandes progresos sobre todo durante el siglo XVI. Como ya se indicó, la administración de toda la monarquía estaba directamente en las manos de la burocracia de los llamados consejos que dependían del rey,⁴⁷ cuya cantidad fue creciendo en el siglo XVI, tanto por la ampliación del poderío español, como por motivo del refuerzo de la autoridad real y la centralización y burocratización derivada de él. Con el transcurso del tiempo, a estos consejos se les fueron asignando crecientes campos de responsabilidad por lo que también se les sometió a un ordenamiento burocrático cada vez más estricto. La autoridad central para Castilla fue el Consejo de Castilla, el cual no sólo era la suprema instancia en todos los asuntos jurídicos, sino que también contaba con poderes muy extensos y era la mayor autoridad administrativa, bajo cuyas órdenes estaban directamente los corregidores. La administración de las antiguas provincias, autoridad que estaba a medio camino entre la municipal y la central, llamada adelantamientos, se había transformado en puestos hereditarios y había perdido en gran parte sus funciones administrativas concretas. Con el fin de subordinar la administración territorial a un mayor control, a comienzos del siglo XVII se agruparon en cinco partidos los corregimientos y los distintos ámbitos jurisdiccionales especiales del territorio de Castilla, en su creación se siguieron criterios geográficos. La supervisión principal de actividades jurisdiccionales de cada uno de estos partidos se encargó a un miembro del Consejo de Castilla.⁴⁸ Para 1690, la cantidad de

⁴⁵ Véase Albi, *El corregidor...*, op. cit., pp. 58 ss., así como Muro Orejón, *Los capítulos...*, op. cit., passim.

⁴⁶ Así, la jurisdicción de la ciudad de Sevilla abarcaba más de 60 poblaciones; véase Albi, *El corregidor...*, op. cit., p. 88, nota 3.

⁴⁷ Acerca de las autoridades centrales en el siglo XVI, véase F. Walser, *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V.*

⁴⁸ *Novísima Recopilación*, libro IV, título XV, ley I.

partidos aumentó a siete y los consejeros encargados del control obtuvieron el título de superintendentes en cada uno de los partidos de que eran responsables.⁴⁹ En la medida en que, en el curso del tiempo, se reforzó el esbozado desarrollo de la autoridad real y progresó la centralización de la administración, fue perdiendo significado e influencia el poder representativo, las llamadas cortes.

Empero, en este desarrollo una importante rama de la administración tuvo poca participación, a saber, las finanzas estatales. Si bien es cierto que con la creación del Consejo de Hacienda se había logrado establecer una autoridad burocrática central, encargada de la administración de las finanzas de la Corona, no se había desarrollado con este propósito ningún aparato administrativo oficial a nivel provincial o local. Los impuestos principales más bien solían ser recaudados por personal especial de cada área. Los impuestos indirectos o se arrendaban a particulares o se "encabezaban" por los reinos a los municipios que los recaudaban. En otros casos, era el Consejo de Hacienda el que determinaba las cantidades pagaderas y su cuantía específica para grupos de personas o corporaciones.⁵⁰ El cobro directo por parte de funcionarios reales sólo se realizaba en casos excepcionales. Esta descentralización del cobro de impuestos transferido principalmente a manos privadas o, al menos, a entidades autónomas, demostró ser muy ineficiente, ya que daba margen a las más extremas posibilidades de abuso, que en el curso del siglo XVII la Corona no encontró formas de resolver.

Además de los órganos de la administración civil y financiera, también las autoridades militares merecen atención. La administración militar⁵¹ ya contaba con un amplio desarrollo relativo y con su órgano central, el Consejo de Guerra. Los funcionarios subalternos, sin embargo, no estaban distribuidos en forma equilibrada por toda la monarquía, y más bien estaban asignados a los distintos cuerpos de ejército, los cuales, por la situación política de la Europa de los siglos XVI y XVII, casi nunca estuvieron acantonados en territorio ibérico. La defensa de Castilla, principalmente la defensa costera, en aquella época estaba a

⁴⁹ *Nueva Recopilación*. Autos acordados, libro II, título IV, auto XLVIII.

⁵⁰ Para la administración financiera hacia finales del siglo XVI, véase Modesto Ulloa, *La hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, pp. 67 ss.

⁵¹ Respecto de la administración del ejército de los siglos XVI y XVII no existen trabajos. Acerca de algunas de las más importantes instituciones de la administración de los ejércitos y sus tareas véase, en *Colección de Documentos Inéditos...*, España, t. 75, pp. 280 ss., las instrucciones que Felipe II y Alejandro Farnesio expidieron entre 1583 y 1586 a los diversos funcionarios de los ejércitos acantonados en Flandes.

cargo de milicias, sobre las que ejercía autoridad la administración burocrática e impartían órdenes los corregidores y gobernadores (nombrados estos últimos por la Corona como comandantes supremos de las plazas fortificadas). Junto a éstos también existían al parecer en Castilla algunas capitanías, pero ni su cantidad es conocida ni se dice si se les asignaron tareas administrativas.

Desde el punto de vista general, en el siglo XVII se dividían las tareas administrativas en cuatro áreas (las "cuatro causas", como se las solía llamar en el lenguaje burocrático del siglo XVIII), concretamente, la *Causa de Justicia* que abarcaba el legislar en derecho y administrar la justicia, las tareas de *policía* en las que se incluía el cuidado de la seguridad pública, como también la inspección y el nombramiento de funcionarios públicos, de las actividades económicas locales y regionales y del ámbito de las finanzas urbanas (llamada *Causa de Policía*), también el cobro y administración de los impuestos y exacciones debidas a la Corona (*Causa de Hacienda*) y, finalmente, las tareas relacionadas con la conscripción y la administración del ejército (*Causa de Guerra*). Los dos primeros ámbitos mencionados estaban bajo la dirección central del Consejo de Castilla, en tanto que las tareas de los niveles inferiores estaban, bajo control de los corregidores, en coordinación con sus administraciones municipales, subordinadas a ellos. Es cierto que la administración de las finanzas estaba bajo la autoridad de una burocracia central, el Consejo de Hacienda, pero no contaba éste con órganos burocráticos subordinados. El cobro de casi todo impuesto seguía reglas especiales y se hallaba su ejecución en manos de recaudadores particulares, de organismos urbanos o de los municipios. Los corregidores, quienes también cobraban algunos impuestos, ejercían determinadas funciones de control sobre las más diversas personas u organismos encargados del cobro de impuestos. El cuarto ámbito, la administración militar, estaba en las manos del Consejo de Guerra, mientras que las labores de administración subordinadas estaban en manos de funcionarios reales, que gozaban de considerable independencia de los organismos de administración civil. No obstante, algunas de las tareas de este ámbito también fueron parte de las responsabilidades de los corregidores. Otro ámbito administrativo independiente, separado de los mencionados, era el Real Patronato, dedicado a la supervisión estatal de la administración de la Iglesia, ejercido por funcionarios reales de diversa índole.

Al agotarse la casa habsburga española con Carlos II y ascender al

trono Felipe V, de la casa de Borbón, los reinos de la Corona de Aragón se declararon en favor del pretendiente al trono, Carlos, de la línea habsburga-vienesca. Después Felipe, en el curso de la guerra de sucesión, logró someter los reinos aragoneses, y basado en su desobediencia y apoyado en las victorias militares conseguidas abrogó sus privilegios y los sometió al derecho de Castilla. Con esto, en Aragón, Cataluña y Valencia se introdujo el sistema de administración castellano y finalmente se logró la unificación institucional de España.

Además, durante el reinado de Felipe V se siguieron realizando reformas en el sistema administrativo, las cuales se extendieron a la administración central, así como a las administraciones territoriales.

Una de las principales innovaciones del sistema administrativo burocrático central, que al parecer siguió el ejemplo francés,⁵² era la instauración de un Consejo de Gabinete, en el cual se tomaban todas las decisiones importantes. Comparado con las atribuciones conferidas a esta nueva autoridad, al parecer el Consejo de Estado perdió mucho de su significado como autoridad consejera política de la monarquía española. Otra gran reforma de la administración central fue la división de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal, organismo que antes fue el lazo de unión entre la persona del rey y el Consejo de Estado, primero en dos organismos separados y luego en cuatro secretarías de Estado. El ámbito de funciones de cada una de las nuevas secretarías englobaba un determinado campo. Estas secretarías de Estado tenían a su cargo el despacho de los negocios que ya no estaban bajo la responsabilidad del Consejo de Estado, sino que derivaban del Consejo de Gabinete, recién constituido.

También la organización interna de los consejos fue reformada, en especial la del Consejo de Castilla, el Consejo de Indias y el Consejo de Guerra. La mayor parte de estas reformas fueron decisivas y fuertemente influidas por Francia; no obstante, se anularon pocos años más tarde, incluso durante el primer periodo del reinado de Felipe V. Por ejemplo, fue destituido el Consejo de Gabinete. Las oficinas de los secretarios de Estado de Guerra y Marina también terminaron por desaparecer, así como la oficina del veedor general de Hacienda. Las re-

⁵² Véase Manuel Danvila y Collado, *El poder civil en España*, t. 3, pp. 515 ss. La impresión de que fue en este importante órgano donde se tomaban las decisiones importantes la evoca, de manera diferente, William Coxe, *L'Espagne sous les Rois de la Maison de Bourbon*, t. 1, p. 569, y t. 2, p. 251 y *passim*. Una clara impresión del funcionamiento de este consejo de gabinete no se puede hallar en Danvila ni en Coxe.

formas que se habían aplicado a los consejos individuales también se cancelaron.⁵³ La más importante de las reformas que permaneció, fue la creación de cuatro secretarías de Estado. En unos cuantos decenios, éstas habrían de desarrollarse hasta ser ministerios (en el sentido de modernos ministerios de Estado). No se puede saber cuán fiel y extensamente copiaron estas reformas de la administración central a los ejemplos franceses. El establecimiento del Consejo de Gabinete, que significó pérdida de poder para los consejos, sí permite concluir que hubo influencia francesa, en favor de cuya tesis hablan también la presencia y actividades de algunos asesores franceses en España. No obstante, en general se puede afirmar que la organización administrativa transitoria, con lo cual se establecieron las innovaciones más significativas (las cuatro secretarías de Estado), sólo después adquiriría todo su significado.

Esta corta revisión del desarrollo de las instituciones administrativas muestra que Castilla disponía, ya en el momento de ascender al trono la casa de Borbón, de un sistema administrativo ampliamente desarrollado y organizado, cuyas principales partes integrantes eran la autoridad central organizada colegialmente, los corregidores como funcionarios distritales y las autoridades municipales que les estaban subordinadas, las cuales eran órganos casi carentes de poder representativo y que sólo se administraban a sí mismos localmente.

Dentro del aparato burocrático estatal, la administración de las finanzas debe considerarse como el ramo administrativo menos desarrollado; su organización no correspondía en lo mínimo a las formas y exigencias de un Estado moderno. Las reformas realizadas por Felipe V en la administración central sólo tuvieron un significado transitorio y fueron anuladas en su mayor parte hacia 1720. Por tanto, no parece haber existido una profunda influencia francesa, o por lo menos no quedaron rastros de influencias permanentes en la organización administrativa española. La más importante de las innovaciones (la creación de las cuatro secretarías de Estado) se derivó de una institución adoptada en los tiempos de la casa de Habsburgo y llegó a tener

⁵³ ¿Cuándo las llamadas reformas se hicieron retroactivas?, no se puede decir con exactitud. Algunas indicaciones se encuentran en Danvila y Collado, *El poder civil...*, op. cit., t. 3, pp. 367 ss., 430 ss., y 495 ss., pero las indicaciones con frecuencia son inexactas y confusas. Respecto de las reformas de los consejos, se encuentran mejores datos en Francisco Javier Garma y Durán, *Teatro Universal de España*, t. IV, en los capítulos acerca de los consejos individuales.

todo su significado sólo después del breve reinado de Luis I (1724). Sin embargo, esta medida muestra una tendencia que se habría de reforzar en los reinados de los sucesores de Felipe V, concretamente la que causaría la delegación de autoridad para arreglar asuntos de gobierno de los monarcas Borbones a funcionarios individuales y que tendía a limitar el poder de las burocracias municipales colegiadas. El principio del ejercicio de las tareas administrativas por funcionarios individuales dotados de grandes y extensos poderes se demuestra en la intensiva aplicación reformista, tanto en las administraciones centrales —a saber los nuevos ministros— como en el establecimiento de los intendentes de provincias.

EL ESTABLECIMIENTO DE LOS INTENDENTES EN ESPAÑA

En el ámbito de la administración territorial se considera la más importante de las reformas adoptadas en el reinado de Felipe V el establecimiento de los intendentes de provincia. Su cargo se considera generalmente como adaptación de una institución francesa. Con los intendentes se dice que, además, aparece en escena un funcionario en la administración española que tiene bajo su responsabilidad los cuatro ámbitos de materia administrativa (llamados causas).⁵⁴ Como se mostrará, esta manera de conceptualizar la intendencia no es del todo correcta. En 1711, por primera vez se nombraron intendentes que tenían la autoridad de las cuatro causas en las provincias⁵⁵ de España⁵⁶ y éstos, a su vez, tuvieron sus antecesores en el sistema de superinten-

⁵⁴ Esto lo afirma Morazzani, *La intendencia en España y en América*, Caracas, 1966, pp. 27 ss. Como dato de su establecimiento, la autora menciona 1718, lo que según las investigaciones de Henry Kamen no es correcto. Véase la nota 56.

⁵⁵ No parece que existiera aún en España, en aquella época, una división por provincias. Castilla estaba formada más bien por reinos y provincias, los cuales a su vez estaban divididos en corregimientos o, respectivamente, en regiones municipales. Las llamadas provincias no son idénticas a las que luego quedaron subordinadas a los intendentes. A este respecto, cuando se habla de provincia se trata más bien del establecimiento de los ámbitos de jurisdicción de los intendentes. No obstante, es muy posible que estas provincias se remonten a la base de ámbitos jurisdiccionales que se crearon en 1691 para los superintendentes de Rentas Reales.

⁵⁶ Compárese con Henry Kamen, "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, núm. 95 (1964), p. 371. Kamen tiene el mérito de haber sido el primero en comprobar que los intendentes, contra la opinión generalizada, fueron establecidos como sistema en 1711 y no en 1718, como se creía.

dentes de Rentas Reales,⁵⁷ sistema que fuera establecido en 1691, todavía en el reinado de Carlos II.

Los funcionarios que se denominaron superintendentes o sus puestos oficiales, llamados superintendencias, aparecieron en la administración española mucho antes, pero aquellos funcionarios no eran responsables de provincias enteras. La más temprana indicación que ha podido establecerse proviene de 1590 y se encuentra en un informe (relación) que el virrey de la Nueva España, marqués de Villamanrique, dejó a su sucesor, Luis de Velasco, acerca de los sucesos más importantes de su administración.⁵⁸ En este escrito, Villamanrique dice que los virreyes ejercían la administración de las finanzas por medio de funcionarios de la superintendencia, bajo las órdenes del virrey. En 1615 el virrey del Perú, marqués de Montesclaros, también en una "relación" dirigida a su sucesor, el príncipe de Esquilache, dice que había encargado a un tal Juan de la Roca cierta superintendencia de una institución caritativa en Lima.⁵⁹ Un virrey posterior del Perú, el marqués de Guadalcazar, dejó escrito a su sucesor en el cargo en 1628, que el virrey del Perú ejercía todas las funciones de gobierno (gobierno universal) de una determinada región, en tanto que él se encargaba de la superintendencia de un territorio más extendido. En el mismo documento, el marqués de Guadalcazar reconocía que en toda la provincia de Chile la superintendencia en manos del virrey tenía la responsabilidad de todos los asuntos relacionados con lo militar.⁶⁰ El conde de Chinchón, virrey del Perú, informó en 1640 que había nombrado a un superintendente para que lo sustituyera en el cargo e indicaba además la existencia de un "superintendente de penas de cámara y gastos de justicia".⁶¹ Sin embargo, también en la metrópoli se encuentra este tipo

⁵⁷ *Nueva Recopilación. Autos Acordados*, libro III, título VI, auto II. Estos antecedentes se insinúan en G. Morazzani y en H. Kamen, sin embargo no se les da especial importancia.

⁵⁸ "Copia de los advertimientos generales que el marqués de Villamanrique dió al virrey Don Luis de Velasco en el gobierno de la Nueva España", en France V. Scholes y Eleanor B. Adams (comps.), *Advertimientos generales que los virreyes dejaron a sus sucesores para el gobierno de Nueva España. 1590-1604*, p. 21.

⁵⁹ Compárese Ricardo Beltrán y Rózpide, *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del reino*, p. 173.

⁶⁰ Ángel de Altolaquíre, *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del reino*, pp. 8 y 44.

⁶¹ Altolaquíre, *Colección...*, op. cit., pp. 80 y 123. Penas de Cámara y Gastos de Justicia es un impuesto cuyo fondo se componía por los ingresos obtenidos por los proce-

de funcionarios en el siglo XVII. Por ejemplo, en 1623 se encargaron a uno de los consejeros del Consejo de Castilla las funciones de la superintendencia de Penas de Cámara.⁶² En 1648, una ley nombró a un juez superintendente para que se hiciera responsable de todos los asuntos relacionados con la publicación de libros; era al mismo tiempo un miembro del Consejo de Castilla.⁶³ Otro consejero del mismo organismo fue nombrado superintendente de la ciudad de Madrid en 1647, y en este cargo tenía la responsabilidad de velar por la limpieza y el orden de la ciudad.⁶⁴ También parece que hubo diversos superintendentes en las casas de moneda estatales, como se puede deducir de una ley de 1680.⁶⁵

Estos ejemplos muestran que la designación de superintendente era muy usual en los reinos de la Corona española en el siglo XVII. Este término se encuentra en conexión con los más diversos cargos, de importancia muy variada. A pesar de todo, el significado fundamental del cargo, en su caso el concepto que existía en relación con él, siempre fue el mismo, concretamente el de un funcionario encargado de la supervisión máxima de un conjunto de responsabilidades muy específico y que al mismo tiempo contaba con autoridad sobre los funcionarios subordinados del área. Ésto aclara una comparación que el virrey del Perú, el marqués de Montesclaros, explicaba a su sucesor en la "relación" ya mencionada. En 1615 escribió que los virreyes debían ejercer su autoridad en sus territorios subordinados de la misma manera que lo hacía el Consejo de Estado. Este organismo, que contaba con la superintendencia universal de toda la monarquía, dejaba los asuntos corrientes de la administración en manos de la burocracia responsable y sólo intervenía en casos de difícil resolución que surgieran en las distintas áreas administrativas individuales.⁶⁶ Montesclaros entonces señaló que los lineamientos del ejercicio de la autoridad virreinal se habían copiado en cierta medida del ejercicio del Consejo de Estado. No obstante, como el virrey presenta esta intendencia universal particular de la burocracia análoga a la del Consejo de Estado, permitió que se hiciera una determinación más exacta del cargo, y la manera de operar dimientos de tribunales y las multas en dinero, con la finalidad de pagarles a los funcionarios de justicia.

⁶² *Nueva Recopilación. Autos Acordados*, libro II, título XIV, auto X.

⁶³ *Ibid.*, libro I, título VII, auto XV.

⁶⁴ *Ibid.*, libro III, título V, auto XI.

⁶⁵ *Ibid.*, libro V, título XXI, auto XXX, párrafo 3.

⁶⁶ Beltrán y Rózpide, *Colección...*, op. cit., p. 194.

de una superintendencia. La afirmación de Montesclaros no debe entenderse, por ejemplo, como que el Consejo de Estado se apoyaba en la superintendencia universal conferida por título legal del monarca. La similar expresión de superintendencia universal en este contexto debe entenderse como descripción del principio básico de funcionamiento, según el cual el Consejo de Estado ejercía sus plenos poderes. De esta manera deben entenderse aquellas superintendencias señaladas por el mencionado virrey. Se sabe que los funcionarios de finanzas estaban subordinados al virrey o que el virrey del Perú gobernaba directamente determinados territorios, en tanto que otro considerablemente mayor estaba bajo su supervisión general. A pesar de todo, estas funciones no las recibían automáticamente con base en el nombramiento de superintendente para determinados territorios, sino que sólo tenían validez como parte de los plenos poderes de su cargo de virrey, en los cuales se les designaba como superintendentes. También esto indica el hecho de que en la tradición administrativa española se entendía originalmente por superintendencia no un cargo determinado, sino más bien un principio inherente a un puesto, por tanto, cierta forma de ejercer la autoridad en un territorio o en una área administrativa. Aparentemente, esta autoridad se limitaba al ejercicio de funciones de control y de dirección responsable de un ámbito de negocios. Si los demás superintendentes en realidad tenían un título, o en su caso un nombramiento recibido del virrey, es algo que no pudo determinarse, pero parece probable. Con seguridad se puede afirmar lo mismo de los diversos superintendentes que había en la metrópoli y que también aparecen en la Recopilación. Por este medio, a pesar de todo se comprueba que el principio de la función oficial mencionada fue aplicado concretamente en la administración del siglo xvii y que se desarrolló hasta ser una institución fuerte. El cargo o función oficial de superintendente, formó parte integral de la burocracia administrativa española ya en aquella época.⁶⁷

⁶⁷ Es desconocido el origen de la designación de la función de "superintendente". Mucho parece justificar la suposición de que se trataba de puestos de funcionarios originarios de Borgoña, que Carlos V llevó de los Países Bajos a España. En la administración de Borgoña existía un "surintendant des finances", a quien le estaba encargada la dirección del ámbito de las finanzas. Ramón Carande, *Carlos V y sus banqueros*, t. 2, pp. 66 ss., dice que Carlos V empezó a conformar la administración financiera española siguiendo el modelo de Borgoña y que fue en estas circunstancias que se creó el Consejo de Hacienda. Carande muestra también al "surintendant" de Borgoña en su breve descripción del ámbito de las finanzas de ese reino, pero concluye generalizan-

El ejercicio de las funciones de control y la dirección responsable de un área de negocios debe considerarse que conformaban los rasgos característicos de la superintendencia. Se debe añadir que estos antiguos superintendentes casi exclusivamente eran funcionarios que ocupaban en el sistema un cargo administrativo ya existente y que recibían además de las responsabilidades y obligaciones del puesto ocupado, la función de encargarse de otros asuntos burocráticos, los cuales efectivamente también podían estar definidos geográficamente, en concreto, a un cierto territorio.⁶⁸ Esto muestra en estas superintendencias un fuerte carácter de tipo comisarial, es decir de carácter específico y temporal. Aparte, a menudo se puede establecer la tendencia de conceder a estos superintendentes autoridad y facultades para dictar justicia en sus áreas específicas, siguiendo en ello la legislación existente.⁶⁹

Además de los superintendentes, también se encuentran otros funcionarios reales, a quienes se les encargaban sobre todo las funciones de control y de dirección de ámbitos administrativos específicos, como fue el caso de los visitadores, veedores, comisarios de guerra, etcétera, que también tenían originalmente un fuerte carácter de comisarios. Igualmente, hacia inicios del siglo xviii, entre las obligaciones de los funcionarios en cuyas manos se hallaban las correspondientes a la administración territorial, o sea los corregidores, se pueden observar funciones distintivas de superintendentes. Así, por ejemplo, una de las tareas principales de los corregidores era la inspección de las burocracias municipales, cuyos organismos realizaban las labores de adminis-

do que el modelo de administración de Borgoña fue trasplantado a España. De esto se deduce que, de esta influencia de Borgoña, la organización administrativa española aceptó la designación del cargo de superintendente. En la reciente obra de Ismael Sánchez-Bella, acerca de la administración financiera del siglo xvi, titulada *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, se menciona una Real Cédula en la que el virrey del Perú ya en 1575 se designaba como superintendente (p. 118 e indicación en la 159). Por tanto, a la designación puede seguirse el rastro todavía más al pasado. En realidad, alcanza a perseguirse casi hasta la época de Carlos V.

⁶⁸ Se deben considerar superintendencias territoriales aquellas que tuvieron algunos integrantes del Consejo de Castilla ejercidos sobre los partidos, división en la que Castilla estaba fraccionada administrativamente en el siglo xvii.

⁶⁹ Los superintendentes de algunas áreas de la administración que aún existían en el siglo xviii también eran sin excepción jueces privativos; por tanto, jueces responsables extrajudicialmente en primera o segunda instancias en sus áreas de asignación, como por ejemplo los superintendentes de las casas de moneda en América o el superintendente de Propios y Arbitrios de la capital del virreinato de la Nueva España y de otros territorios.

tración urbana por sí, y que además, tenían la responsabilidad de supervisar la situación general en las ciudades. Asimismo, si se observan los inicios del establecimiento de la institución de los corregidores, se verá que estos funcionarios en su origen también fueron comisarios reales enviados por la Corona a ciudades específicas en casos extraordinarios que se dotaban de plenos poderes, en cuyo caso la duración de la comisión era la necesaria para resolver la dificultad que la había causado.⁷⁰ Se abordarán estos paralelos entre los corregidores y los intendentes en otra sección de la obra.

Gracias a la reafirmación del absolutismo monárquico y el creciente refuerzo interno del Estado, lo que se expresaría en una mayor unión entre los reinos y provincias individuales para formar un Estado unitario, crecieron las exigencias planteadas a toda la administración estatal. Esto tuvo por consecuencia el crecimiento y la dilución del aparato burocrático oficial, con lo que también aumentó la necesidad de un control más estricto de los diversos ámbitos administrativos. A consecuencia de estas necesidades, se crearon ya en el siglo XVII numerosos puestos de superintendentes para asuntos administrativos específicos, cuyas funciones ejercían y que deben verse indudablemente como de origen comisarial. También respecto de la administración provincial, muy pronto surgió para la Corona la necesidad de un control más estricto por parte de la autoridad central, como lo demuestra la ya mencionada conjunción de los corregimientos individuales en cinco partidos en 1610 y la correspondiente cesión de la máxima supervisión a cinco consejeros de Castilla. Al renovarse esta medida, en 1690, se confirmó legalmente a los consejeros encargados el título de superintendente de partido.

Sin embargo, el establecimiento de este tipo de superintendentes en la administración territorial no se derivó del simple deseo de la Corona de lograr una supervisión más estricta de los organismos administrativos subordinados, sino que la iniciativa se debió a la necesidad de subordinar más directamente determinados campos administrativos al control real. El 23 de julio de 1691, una ordenanza real determinó la reforma de la administración financiera. A partir de ese momento, el cobro de impuestos debía subordinarse al control y la dirección de 21 superintendentes de Rentas Reales, quienes debían ser los funcionarios superiores en los circuitos asignados, la autoridad suprema para

⁷⁰ Compárese Albi, *El corregidor...*, op. cit., p. 47, y el cap. 1 en general.

todos los asuntos de finanzas y de impuestos. El 2 de septiembre del mismo año se distribuyó esta ordenanza de servicio a los superintendentes nombrados.⁷¹

La tarea de estos nuevos funcionarios, en primera línea, era hacerse cargo del cobro de impuestos que estaba en manos de recaudadores privados para transferirlo a la administración real, dando fin así a los múltiples abusos que existían en el cobro de impuestos. Asimismo, los superintendentes mencionados tenían la obligación de viajar por todo su distrito para informarse de la situación económica existente en cada lugar. Después, se les encargó promover la prosperidad económica de sus territorios jurisdiccionales, para revitalizar el comercio y la actividad productiva, así como tratar de aumentar la cantidad de individuos económicamente activos. La sede de estos funcionarios se suponía que era la capital de la provincia que se les había asignado, en la que también les estaba asignada la caja real correspondiente al territorio jurisdiccional.⁷² Esta caja financiera debía administrarla un contador (funcionario contable) quien era subordinado directo del superintendente. En los partidos de provincia,⁷³ la administración financiera estaba en las manos de administradores, quienes debían ser nombrados por los superintendentes y estaban directamente subordinados a ellos. Los propios superintendentes se encontraban bajo las órdenes del Consejo de Hacienda, órgano central de la administración financiera.⁷⁴ Según

⁷¹ Se publicó la instrucción en *Nueva Recopilación. Autos Acordados*, libro III, título VI, auto II. De mayor interés sería sin duda el decreto expedido el 23 de julio de 1691, pero este documento no se puede encontrar en la colección de ordenanzas y (hasta donde se pudo establecer) no se ha publicado tampoco en otro lado. En la Instrucción se dice que en las 21 provincias de Castilla se establecieron superintendentes, pero seguramente estas provincias también se tuvieron que establecer como nuevas unidades territoriales.

⁷² Estas cajas se llamaron "arcas". A diferencia de las "cajas reales", estas "arcas" sólo debían utilizarse para el cobro de dinero del estado, en tanto que de las primeras se pagaban los honorarios de los funcionarios y otros gastos estatales.

⁷³ La designación de "partido" se utilizaba indistintamente en las divisiones internas de una provincia, así como unidades territoriales mayores, por ejemplo, los cinco partidos en los que se habían incluido todos los corregimientos.

⁷⁴ Queda poco clara la relación entre las funciones de este nuevo sistema de administración de finanzas de la Superintendencia de Real Hacienda, la que fue creada como órgano de la administración central en 1687, y cuya responsabilidad también se extendía a todo el fisco. Se puede suponer que esta superintendencia se encontraba por encima de las superintendencias de Rentas de los 21 distritos de Castilla. El establecimiento de esta autoridad lo indica el duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, t. 2, p. 189.

las responsabilidades mencionadas, los superintendentes no sólo administraban la Causa de Hacienda, sino también fracciones de la Causa de Policía, parte correspondiente a la promoción de las actividades económicas y en el siglo XVIII, lo que se designaría como gobierno económico.⁷⁵ Dichas responsabilidades se quitaron a los corregidores a quienes se había asignado originalmente en el reinado de Carlos II, para transferirlos a las recién creadas superintendencias. Esto demuestra que ya durante el gobierno de Carlos II se había reconocido que sólo con medidas estatales decididas se podría contener la decadencia económica de España. La transferencia de estas tareas a las superintendencias permite concluir también que la Corona estaba consciente de que el saneamiento de las finanzas estatales no se podría lograr únicamente por medio de una mejora y centralización de la administración de los impuestos, sino que también se debían adoptar medidas para aumentar la capacidad de pago de impuestos por parte del pueblo; por tanto, crear a la vez medidas de promoción de la economía. Debido a esto, al establecimiento del sistema de superintendencias no se le debe atribuir sólo importancia en la historia de la administración, sino también (siguiendo el concepto fundamental contenido en las instrucciones para estos nuevos funcionarios) darle el carácter de antecedente a las reformas implantadas en el siglo XVIII, puesto que representa una de las bases fundamentales de la política reformista.

El establecimiento de las superintendencias significó en toda Castilla que el método de dirección de determinadas áreas administrativas se asignara a comisiones extraordinarias por primera vez en la administración territorial, con el fin de supervisar ramos administrativos específicos. Simultáneamente, estas comisiones se justificaron por sí mismas y después se elevaron a funciones estatales autónomas. Esta medida también hizo, por primera vez desde la crisis de la antigua administración provincial medieval, que aparecieran en toda Castilla funcionarios de nivel provincial, los cuales, por la ampliación geográfica de la autoridad estatal, también incluyeron entre sus responsabilidades una extensión de su jurisdicción, formándose una autoridad intermedia entre la autoridad central y las administraciones locales: los corregimientos. Con esto se daban las condiciones necesarias para crear una vía de instancias que debía llevar los asuntos desde la administración local hasta la administración central, pasando por una ad-

⁷⁵ La expresión "gobierno económico" es difícil de precisar; cf. cap. III.

ministración provincial, con la creación de las superintendencias de Rentas Reales, luego de que ya en 1685 se constituyera una superintendencia general responsable de todo el ámbito financiero. En las épocas siguientes, partiendo de estos funcionarios de la administración financiera surgirían los intendentes de provincia con responsabilidad en las cuatro causas administrativas estatales.

Lo que además es interesante observar en el establecimiento de los superintendentes de Rentas Reales, es que la autoridad conferida a ellos se entendía por lo general como una comisión para establecer un nuevo sistema de administración, a pesar de que, al parecer, se entendió esto como una institución permanente.⁷⁶ El carácter comisariado de las nuevas superintendencias se podría explicar por el hecho que la responsabilidad asumida por estos funcionarios era una innovación y porque en realidad se trataba de una obligación compuesta por dos responsabilidades: por una parte, sustituir a los arrendadores privados de impuestos y adquirir el control y supervisión de su cobro para que pasaran a manos de organismos estatales y, por la otra, la supervisión y dirección constante de la administración financiera en una provincia. La primera de estas tareas, por este carácter, representaba una medida extraordinaria, única,⁷⁷ en tanto que la segunda debe verse como una obligación duradera, del tipo ordinario y permanente del Estado.

Queda por contestar la pregunta de cómo se habrán de unir las superintendencias antes mencionadas con las superintendencias financieras creadas en 1691, por lo que cabe preguntar si existe algún parentesco entre los dos tipos de superintendencias (como se ha implicado hasta ahora) o bien si sólo se trata de una identidad de nombre. Con cierta seguridad se puede afirmar que ambos tipos de superintendencias, según las definiciones dadas, fueron organismos de manejo administrativo que contaban con más o menos autoridad para establecer y practicar normas burocráticas en asuntos que requerían de actuación estatal. Además, por lo general dan la apariencia de que ejercían sus

⁷⁶ Compárese con el párrafo 12 de la citada instrucción de 1691; en él se designa la tarea asignada a los superintendentes como "comisión".

⁷⁷ Esta medida única habría de extenderse, con el tiempo, mucho más allá de lo pensado, ya que la abolición de los recaudadores de impuestos no se pudo realizar de inmediato. Más bien, la asignación de esta tarea a la administración por intermedio de funcionarios reales se llevó gradualmente a cabo entre Corona y recaudadores, conforme se vencieron los asientos o contratos por tiempo limitado.

funciones, al menos al principio, en forma de comisiones temporales.⁷⁸ Puede verse asimismo que en las prerrogativas que se les transfirieron se trató aparentemente siempre de tareas extraordinarias, las cuales se derivaban de la burocratización y las crecientes necesidades de control del aparato burocrático. Con esto, empero, se vuelve evidente que en las distintas superintendencias se trataba de funcionarios de un cierto tipo, de los cuales se valía el absolutismo monárquico para resolver asuntos administrativos extraordinarios y que Otto Hintze reunió con el término unificador de comisarios.⁷⁹ Según esto, las superintendencias de Rentas deben considerarse como un tipo de comisión institucionalizada, que lo mismo se aplicó después a los intendentes de provincia, en tanto que los anteriores superintendentes, en los distintos ámbitos administrativos, debían verse como los predecesores, que conservaron bastante más activo su carácter de comisarios. Asimismo, debería investigarse si los superintendentes y los intendentes de provincia que después surgieron, pertenecían a un tipo especial de comisario y cómo se diferenciaban de otros comisarios que hubo en la administración del siglo XVII; y es que aparte de los superintendentes se pueden localizar a muchos otros funcionarios de carácter comisarial, entre los cuales los que más interés despiertan son los distintos veedores y veedores generales. Así, las tareas de los veedores de la administración de tropas no se diferenciaban mucho de las de los intendentes de ejército del siglo XVIII.⁸⁰ En el texto de una instrucción militar de

⁷⁸ El carácter de comisario del superintendente también parte de la base de que aparentemente es un nombramiento por tiempo indefinido y que no estuviera sometido al juicio de residencia, en el cual debían declarar todos los funcionarios que no tuvieran una autoridad colegiada.

⁷⁹ Cf. Otto Hintze, "Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte", en Otto Hintze, *Staat und Verfassung*, pp. 242 ss.

⁸⁰ Acerca de las tareas de los veedores y de los veedores generales en la administración del ejército, cf. la instrucción de Felipe II al veedor del ejército de Flandes, en "Colección de documentos inéditos para la historia de España", t. 75, pp. 304 ss. Para las tareas del intendente del ejército, véase el artículo correspondiente de las ordenanzas de intendentes del siglo XVIII; véase José Antonio Portugués, *Colección general de las ordenanzas militares*, t. 10. El estrecho parentesco entre los veedores generales de ejército y los intendentes de ejército y provincia se veía todavía claramente en el siglo XVIII. A. de Prado y Rozas, autor del siglo XVII, se queja del desconcierto en la designación de los cargos administrativos. Enumera algunos cargos que con el transcurso del tiempo cambiaron de designación o de nombre, cuyas tareas, sin embargo, permanecieron iguales. A este respecto, De Prado y Rozas escribe que los intendentes de ejército y provincia antes se conocieron con la designación de veedores generales; compárese A.

1704, incluso se menciona a un "veedor o intendente" como el mismo funcionario.⁸¹ La similitud existente entre un veedor general y un superintendente en un principio se aclara cuando en el reinado de Felipe V el francés Jean Orry (enviado por Luis XIV con el encargo de ordenar las finanzas estatales españolas) obtuvo el título y cargo de veedor general de la Real Hacienda, y se le asignó un intendente universal para que lo apoyara.⁸² Además, también se deben investigar y definir otras comisiones, como las de visitador, juez pesquisidor, juez de residencia, comisario de guerra, juez ejecutor y juez veredero, ya que si bien se trataba con seguridad de comisarios reales o por lo menos puestos de origen comisarial, sus tareas y autoridad eran de significados muy diferentes. La respuesta a esta duda, sin embargo, sólo podría darse luego de un estudio que incluyera el fenómeno del ejercicio de funciones administrativas por vía comisarial en una investigación sistemática sobre la organización burocrática española.⁸³ Debe anotarse, no obstante, que los comisarios antes mencionados tienen orígenes más antiguos que los superintendentes, pues estos últimos funcionarios pertenecen más bien a una fase posterior del desarrollo de las burocracias.

Acerca de los superintendentes de finanzas que se establecieron en 1691 hasta ahora no se sabe nada. Si bien se conocen los nombres de las

de Prado y Rozas, *Reglas para oficiales de secretaría y catálogo de los secretarios de despacho*, pp. 101 ss. Con todo esto, ciertamente aún no se demuestra que los veedores generales y los intendentes de ejército y provincia fueran cargos idénticos. A pesar de todo, esta observación aclara que el autor no considera en lo mínimo a los intendentes como una innovación importada de Borgoña o Francia, sino que sólo dice que un cargo administrativo tradicional adquirió un nombre nuevo. No obstante, con esto se puede al menos considerar comprobado que entre los dos cargos existía una estrecha afinidad.

⁸¹ Compárese Portugués, *Colección general...*, op. cit., t. 1, pp. 385 y 387. En la instrucción se trata de la Ordenanza del 28 de septiembre de 1704. El artículo 111 de esta Ordenanza indica: "El veedor, o intendente del ejército gozará (de sueldo) quinientos escudos."

⁸² Véase *Novísima Recopilación*, libro III, título VI, ley IV. Respecto al intendente universal, se trata aparentemente de la Superintendencia de Hacienda, creada en 1687. Este intendente universal estaba subordinado al veedor general, pero extendía su ámbito de responsabilidades a todo el conjunto de la burocracia fiscal subordinada.

⁸³ Respecto de la administración colonial española ya existen algunas investigaciones acerca de los cargos de origen comisarial; véase Guillermo Céspedes del C., *La visita como institución indiana*, y José Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*. Para el ámbito de la administración española, a pesar de todo no existen trabajos similares. También las dos investigaciones mencionadas favorecen el punto de vista del ejercicio de funciones administrativas por parte de comisarios reales.

personas, sus antecedentes y orígenes, así como los cargos que antes ocuparon en la administración, su modo de trabajar y eficiencia de todas maneras siguen siendo un enigma para los historiadores. Lo que parece seguro es que el establecimiento tuvo lugar y que estos superintendentes también siguieron existiendo en épocas posteriores, como lo demuestran leyes posteriores en que se mencionan estos funcionarios.

El siguiente paso del desarrollo del sistema de intendencias en España se dio a principios del siglo XVIII, ya en el reinado de Felipe V. Aparentemente con base en una proposición presentada por el conde flamenco Bergeyck y siguiendo un plan que él propuso, en 1711 se nombraron en todas las provincias españolas intendentes con competencia en las cuatro áreas administrativas (causas).⁸⁴ Estos funcionarios se denominaron al principio superintendentes o, también, intendentes. Sólo después triunfó la designación más breve, la de intendente.⁸⁵ La instrucción que se entregó a estos intendentes, sólo reglamentaba su autoridad y labores en el marco de la administración del ejército, de la Causa de Guerra. Las órdenes de servicio para Hacienda, Policía y Justicia se les entregarían después a los intendentes, como se indicaba en la Instrucción militar. Pero esto, al parecer no sucedió.⁸⁶

El punto principal de la actividad de estos intendentes estaba centrado en el área de la administración militar. Entre otras obligaciones, estaba a su cargo el aprovisionamiento y pago de las tropas, y debían ser lazos de unión entre la población y la administración civil, por una parte, y con las diferentes fracciones del ejército y la administración militar por la otra. Adicionalmente, también tenían funciones generales de control sobre los organismos administrativos en las provincias en que eran nombrados. Si los nombramientos de superintendentes de rentas se hicieron para labores extraordinarias, el que se dio en el caso de los intendentes de provincia sucedió en un momento extraordinario también. Con esta medida, los intendentes de provincia demostraron ser, en el momento de su establecimiento, un instrumento de la

⁸⁴ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, pp. 370 ss. Respecto de la designación provincia, vuelve a plantearse la pregunta de qué unidades geográficas se consideraron como tales, si éstas eran nuevas o si se habían adoptado con base en la división en ámbitos jurisdiccionales para los nuevos superintendentes de finanzas.

⁸⁵ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, pp. 369 y 383, párrafo 1, donde se reproduce una instrucción de 1714, en la cual estos funcionarios aún se designaban como superintendentes.

⁸⁶ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, pp. 371 ss., y párrafo 1, p. 385.

Corona que sirvió para hacer frente a una situación especial: España en esa época era escenario de una guerra. Durante la guerra de sucesión española, la metrópoli por primera vez se vio bajo la seria amenaza de una invasión extranjera: grandes ejércitos combatían en territorio español, y parecía acercarse el ocaso de la monarquía. Las grandes concentraciones y movimientos de tropas hicieron que se nombrara a funcionarios con plenos poderes en muchas áreas y en todos los ámbitos administrativos, sólo limitados por la extensión de su provincia, con el fin de dar rápida solución a los problemas, debidos a la situación de guerra. A tales exigencias no podía responder el sistema administrativo ya implantado, por la pesada y lenta manera de actuar de una burocracia, limitado por un sinnúmero de leyes y ordenanzas, o, al menos, no lo podía hacer con la rapidez necesaria, como lo harían estos comisarios reales, que contaban con plenos poderes. Lo que llama la atención es que el establecimiento de los intendentes de provincia sucediera sólo en 1711, cuando la amenaza bélica ya había sido eliminada y habían ocurrido ya los enfrentamientos militares más importantes. Esto es más sorprendente porque ya en 1703 el francés Orry había propuesto la creación de los intendentes de provincia,⁸⁷ cuando los choques bélicos todavía no se habían extendido hasta el territorio español. Empero, no es posible dar respuesta a las preguntas que esto genera con el actual avance de las investigaciones. Tampoco es claro si en 1711 las superintendencias de rentas se fundieron con las nuevas superintendencias de provincia o, en su caso, intendencias de provincia, o si las autoridades existentes quedaron subordinadas a los intendentes recién nombrados.

El significado de la medida tomada en 1711 para el desarrollo institucional seguramente está en que por la presión de las necesidades militares y por proposición de un asesor extranjero, el principio de la dirección de instalaciones administrativas específicas, al nivel de las provincias se implantó principalmente en comisarios reales autorizados (por primera vez en 1691 al nombrarse los superintendentes de rentas por Carlos II en toda Castilla), con lo que a estos funcionarios no se les dio la responsabilidad de una sola área administrativa, sino que se les subordinó la administración provincial completa. Con ello, la Corona no siguió el procedimiento normal de entregar a estos inten-

⁸⁷ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, pp. 369 ss. Lo interesante es que el conjunto de la burocracia se conformó y adaptó a los intendentes, siguiendo el ejemplo de los corregidores.

dentes una reglamentación exacta de sus labores específicas en la que se estableciera la autoridad de estos nuevos funcionarios, salvo en el terreno de la administración militar. Sin embargo, no se hizo ningún intento de incorporar este cargo de intendente al sistema burocrático existente.

En Castilla, al principio no se implantaron estos nuevos intendentes con autoridad sobre las cuatro causas en todo el territorio. Poco después de terminar la guerra, a los intendentes en cuyas provincias no había tropas acantonadas en marzo de 1715, se les suspendió el cargo, y se anuló la institución en estas provincias.⁸⁸ No obstante, en Aragón, Cataluña y Valencia, estos intendentes siguieron ejerciendo sus funciones, probablemente para acabar de realizar en estos reinos la adaptación del derecho y la forma de administración castellana, que Felipe V había decretado al someter a estos territorios. También debe verse como apoyo a la permanencia de los intendentes en estos tres reinos el hecho de que la Corona consideró apropiado someter estos territorios a un control más intenso, después que durante la Guerra de Sucesión se habían alzado contra la nueva casa reinante.⁸⁹ Además, en los tres reinos había tropas acantonadas para evitar nuevas rebeliones.

Un nuevo intento de establecer intendentes con responsabilidad en las cuatro causas y en todas las partes de Castilla se hizo con la Ordenanza del 4 de julio de 1718. Una vez más, se instituyeron en todas las provincias intendencias de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, pero esta vez se dieron órdenes de servicio mucho más exactas que las an-

⁸⁸ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, p. 373. En este punto la exposición de Kamen es poco clara, pues escribe que sólo a los intendentes de provincia, a quienes se les quitaron exclusivamente tareas civiles a su cargo ("... los puramente provinciales o civiles..."). Antes el autor escribe, véase la p. 371, que todos los intendentes habían recibido en transferencia los controles sobre las cuatro causas, o sea también la administración militar. Aparentemente, en el caso de las intendencias abolidas se trataba de aquellas en las que no había tropas acantonadas. También surge aquí la pregunta acerca de una clara diferenciación entre intendentes de ejército e intendentes de provincia. Ambos existían en una provincia y ambos ejercían las funciones de las cuatro causas, pero se designaba como intendentes de ejército obviamente a aquellos en cuyos territorios había tropas acantonadas.

⁸⁹ Acerca del establecimiento y la forma de trabajo de la intendencia de Cataluña, véase Juan Mercader Riba, "Un organismo piloto en la Monarquía de Felipe V: La Superintendencia de Cataluña", en *Hispania*, núm. 103, pp. 382 ss.; núm. 104, pp. 526 ss., y núm. 105 pp. 116 ss. Debido a las circunstancias especiales de la Guerra de Sucesión en Cataluña, resulta difícil sacar conclusiones capaces de generalizar acerca de la manera de trabajar y las funciones de los intendentes con base en esta investigación.

teriores acerca de las tareas y la autoridad de los intendentes. Por primera vez se intentó unir en forma institucional las intendencias con las administraciones territoriales ya existentes.⁹⁰

El fundamento de esta medida, contenido en un preámbulo de ordenanza muy extenso, dice que por causa de desgraciadas y múltiples guerras el país estaba agotado y la administración de justicia y gobierno económico había caído en decadencia, por lo que la Corona había decidido instaurar los intendentes. Esto indica que los intendentes pretendían ser un medio de reconstrucción del campo, destruido por guerras y otras condiciones, pero también un refuerzo a la autoridad estatal, debilitada por las mismas razones. Con estos nombramientos, a los funcionarios una vez más se les dan responsabilidades extraordinarias que vuelven a señalar el carácter de comisariado en los intendentes.⁹¹ El hecho de que entre las obligaciones de estos funcionarios no se encontrara todavía en primera línea el ejercicio de funciones administrativas ordinarias, muestra claramente la definición expuesta en un documento por el marqués de la Compuesta acerca de la función del intendente, donde se dice que su labor consistía principalmente en "vigilar e informar (a la burocracia central) todo, mantener en sus atribuciones a los militares y ejecutar medidas que son de carácter general".⁹²

La inclusión institucional de los intendentes de provincia (establecidos en 1718) en el sistema administrativo existente se expresa en el hecho de que se les transfirió el cargo de corregidor de la ciudad capital de provincia.⁹³ Además, al punto se subordinaron a los intendentes los restantes corregidores establecidos en la provincia, nombrándoseles subdelegados.⁹⁴ La inclusión de los intendentes en el sistema administrativo creó las condiciones necesarias para armonizar las funciones de los nuevos funcionarios con las de los organismos ya existentes en la

⁹⁰ Véase "Real Ordenanza de 4 de Julio de 1718, estableciendo Intendentes, Contadores y Pagadores en las Provincias, y Ejércitos con la Instrucción que han de observar", en Portugués, *Colección general...*, *op. cit.*, t. 10, pp. 3 ss.

⁹¹ Para la caracterización de los intendentes, véase también a Gisela Morazzani, *La intendencia...*, *op. cit.*, pp. 55 ss.

⁹² Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, p. 393, párrafo v.

⁹³ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, p. 376. Sólo en las ciudades de Barcelona, Cádiz, Mérida, Pamplona, Cáller y Santa Cruz de Tenerife, los corregimientos se mantuvieron independientes de las intendencias.

⁹⁴ Véase el artículo 34 de la Ordenanza de 1718. Sólo en casos muy especiales, que debían ser autorizados personalmente por el rey, los intendentes tenían otros subdelegados, como los corregidores.

administración territorial, especialmente los corregimientos. La incorporación sucedió en el nivel de provincia; por primera vez se creaban unidades administrativas territoriales mayores, las provincias, o por lo menos adquirieron un significado concreto dentro de la organización de la administración civil, judicial, militar y financiera. Al mismo tiempo, se lograba con esto una clara organización de la jerarquía en la burocracia. Ciertamente que esto último ya se había logrado en la práctica con el establecimiento de los intendentes de provincia en 1711, pero no se había fijado en forma legal ni precisa. Además, la Ordenanza de 1718 muestra el esfuerzo de la Corona por transformar las intendencias en órganos administrativos regulares, y por tanto dejarlos transformarse en instituciones claramente definidas con plenos poderes y amplias obligaciones.

En cuanto a los intendentes, estaban subordinados a las autoridades de la administración central. Se dejaba a su criterio, sin embargo, ponerse en contacto con los secretarios de Estado y del despacho directamente, con el fin de llevar ante el rey los asuntos importantes.⁹⁵ Todo parece indicar que en este posterior entendimiento directo entre los intendentes y los secretarios de Estado, se fue aceptando más esta manera de comunicación directa que se volvió el camino de servicio regular para los casos de gobierno.

El hecho mismo de que al intendente se le confiriera el cargo de corregidor de la capital de provincia también tiene un significado particular desde otro punto de vista. Esta medida no sólo era expresión de un intento de incorporar un nuevo cargo en un sistema administrativo ya establecido, sino que demuestra igualmente el estrecho parentesco entre ambos cargos administrativos. Tanto el corregidor como el intendente pasaron de ser comisarios reales hasta llegar a ser funcionarios administrativos regulares. A ambos puestos les estaba encomendado el control y la dirección de la administración de ámbitos territoriales diferentes, pero claramente delineados. En la práctica, el intendente no era otra cosa que un corregidor con plenos poderes extendidos al nivel de la provincia.⁹⁶ Los motivos originales por los que no fueron los co-

⁹⁵ Véase el artículo 6 de la Ordenanza de 1718.

⁹⁶ En favor de esto también está la opinión de un funcionario francés al servicio de los españoles, el cual escribió en 1703 que quienes ejercían las funciones de intendentes se llamaban corregidores. Se dice que éstos además tenían a su cargo internamente la función oficial de gobernadores; cf. Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, p. 370, nota 6.

rregidores sino los intendentes los que llegaron a ser jefes de la administración de provincias deben buscarse en las circunstancias de la situación histórica de la monarquía en el momento de establecerse ambos órganos rectores. Al comenzar a introducirse los corregidores, "los estados medievales de la Península Ibérica no eran otra cosa que una confederación de ciudades"⁹⁷ y por ello, la administración territorial igualaba a la de la administración del conjunto de municipios —ya hemos mencionado la extensión que la jurisdicción de estos municipios podía tener. Por tanto, las tareas de los corregidores englobaban en aquella época el control de toda la administración de la provincia constituida por un distrito municipal (desde el punto de vista político), y quitaban importancia a la autoridad urbana. Sin embargo, en la medida en que el país avanzó hacia un organismo estatal unificado (desarrollo en el que los corregidores tuvieron una participación considerable), se plantearon a la autoridad central nuevas tareas administrativas, lo que causó una extensión de la burocracia administrativa, y para su consecución se crearon nuevos cargos, con frecuencia de origen comisarial. Las tareas más importantes que nacieron así para el Estado, fueron poner orden en los ámbitos financiero y militar. Esto dio por resultado la necesidad de creación de una organización administrativa de nivel intermedio. Esta necesidad se intensificó todavía más por los abusos que se cometían a nivel local. Con el fin de colmar esta brecha surgió la tarea del intendente de provincia. Podemos ver así que en España, el intendente desde un principio fue un funcionario administrativo en mucho mayor medida que su equivalente francés, puesto que la tarea política de subordinación de las autoridades municipales a la Corona en España la realizaron los corregidores mucho antes.⁹⁸

Sin embargo, los intendentes no sólo se derivaban de la tradición de los corregidores y de la de los veedores de la administración del ejército, sino también de otros dos cargos de la organización administrativa española; en concreto, de la de los visitadores y de la de los jueces de residencia, lo que muestra la gran amplitud de funciones de control y de supervisión que se atribuyeron a los intendentes; entre otras cosas se incluyó entre sus obligaciones una visita, por lo menos una vez al

⁹⁷ Albi, *El corregidor...*, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁸ En el momento del establecimiento de la intendencia en Francia, las autoridades urbanas en las provincias todavía contaban con un poder significativo, tal como lo demuestra la posición de los parlamentos franceses. Además, los puestos de gobernadores de provincia se habían vuelto hereditarios.

año, por todo su ámbito jurisdiccional. En estos viajes de inspección, los intendentes debían revisar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones de todos los ocupantes de cargos administrativos en la provincia, además de tomar las medidas que les parecieran necesarias para eliminar abusos o circunstancias anormales. Por tanto, estas labores se parecen mucho a las de las instituciones ya mencionadas. La visita, que era una inspección realizada en lapsos irregulares por distintas autoridades o territorios,⁹⁹ así como el juicio de residencia (que era una investigación de los resultados y circunstancias del trabajo de un funcionario al terminar su tiempo de servicio), eran los principales instrumentos con que contaba la Corona para la supervisión y el control del aparato administrativo. No obstante, aparentemente ambas instituciones habían perdido en gran medida su efectividad,¹⁰⁰ o al menos su eficacia le parecía insuficiente a la Corona. La autoridad central se vio por tanto obligada a transferir estas funciones de control a un solo funcionario omnipresente a nivel de provincia y, con ello, hacer continuo el control de las burocracias subordinadas, aunque no por ello dejaron de funcionar las instituciones de la visita y de la residencia.

Todo esto demuestra que el intendente, no sólo por su nombre, sino como consecuencia de sus funciones, no es de manera alguna una innovación dentro de la administración española. Además de tener grandes similitudes con instituciones ya existentes, el contenido de estos puestos de intendentes se puede considerar como una acumulación de puestos, instituciones o tareas administrativas anteriores. Así, se tiene que ver al cargo de intendente de provincia en cierta manera como una fusión de los anteriores cargos de superintendente de rentas, del intendente o veedor de la administración del ejército y del corregidor, al que se le confirió la autoridad de control y de dirección de un visitador. Esto no quiere decir que en la organización continuada posterior, la Superintendencia de Rentas existente no concordara con las posteriores intendencias de provincia, siguiendo el ejemplo fran-

⁹⁹ Respecto de los visitadores también debe señalarse que estos comisarios no sólo ejercían funciones de control, sino que tenían gran autoridad para dar instrucciones.

¹⁰⁰ Esto aparece expresado en el preámbulo de la Ordenanza de 1718, en que se dice que la eliminación de los problemas no sólo no se había logrado con las visitas y residencias, sino que estas disposiciones habían creado posteriores equivocaciones adicionales. Acerca de las residencias, el marqués de la Compuesta escribió en los documentos citados que ya sólo eran una ceremonia; véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, p. 394, párrafo v.

cés, o que la decisión de establecer tales funcionarios estatales fuera provocada en España (o al menos haya tenido influencias) por Francia.¹⁰¹ Estas conclusiones muestran mucho más: que el establecimiento de los intendentes en España fue consecuencia de las consideraciones dadas a la organización burocrática existente, que ofrecía numerosos motivos y ejemplificaciones de aquello a lo que la nueva institución podía unirse o incorporarse, de manera que también el puesto de intendente puede considerarse como un desarrollo particular español, y se pueden seguir sus rastros hasta sus orígenes en las comisiones reales bajomedievales.

No obstante, el establecimiento de los intendentes de provincia en 1718 aún no era definitivo. Ya para 1721, en aquellas provincias en las que no había tropas acantonadas, se les suprimió, o bien quedaron limitados a las funciones de los antiguos superintendentes de rentas.¹⁰² Los motivos de esta acción se deben remontar a las fuertes oposiciones que surgieron contra estos funcionarios, de cuya utilidad dudaba mucho, entre otros organismos, el Consejo de Castilla.¹⁰³ El restablecimiento de los intendentes de provincia sólo se efectuó en 1749, en el reinado de Fernando VI, cuando se adaptaron los principales rasgos de la Ordenanza de 1718¹⁰⁴ a este puesto. En 1766, durante el reinado de Carlos III, este sistema administrativo tuvo otra modificación, cuando por decreto real se separaron los corregimientos y las intendencias. A partir de entonces, se supuso que los corregidores manejarían las causas de Justicia y de Policía, en dependencia directa de las autoridades burocráticas centrales, mientras que a los intendentes se

¹⁰¹ Se debe señalar aquí que tiene poco sentido derivar el desarrollo de los intendentes de provincia en España directamente de los bailíos medievales franceses y de los posteriores *maîtres de requêtes*, como lo hace Gisela Morazzani, *La intendencia...*, *op. cit.*, pp. 29 ss., así como Alain Vieillard Baron, "L'intendant américain et l'intendant français", en *Miscelánea Americanista*, t. 2, pp. 477 ss., pues esta manera de presentar las cosas implica que los encargos administrativos que tenían estos bailíos y *maîtres de requêtes*, durante siglos no se habían dado en la administración española. Esto también muestra que no es posible exponer la historia de los intendentes en España sin que se investigue qué cargos o funciones administrativas se incorporaron en las intendencias y qué tipo de oficial los ejerció antes de que se estableciera el sistema de intendencias.

¹⁰² Esta medida permite concluir que ya en 1711 se habían fundido las superintendencias de rentas con las intendencias de provincia.

¹⁰³ Véase Kamen, "El establecimiento...", *op. cit.*, pp. 377 ss.

¹⁰⁴ Véase "Real Ordenanza e Instrucción de 13 de octubre de 1749 para los Intendentes de Ejército, y restablecimiento de los de Provincia", en Portuguese, *Colección general...*, *op. cit.*, pp. 232 ss.

les asignó sólo la administración de las finanzas y del ejército.¹⁰⁵ Con ello el sistema de intendencias se limitó a su significado principal. Al mismo tiempo, esta medida deja reconocer que los intendentes en España ahora se transformaban en funcionarios puramente administrativos, perdiendo su carácter de instrumentos de la Corona para resolver tareas o asuntos extraordinarios. A finales del siglo, en 1799, nuevamente se hicieron cargo los intendentes de las cuatro causas, pero parece que esta reglamentación sólo tuvo una breve duración.¹⁰⁶

Aunque en este momento muchas de las preguntas acerca del sistema de intendencias en España deben quedar sin respuesta, se puede decir, empero, que estos funcionarios desempeñaron un papel de importancia en el desarrollo interno del Estado español. A ellos se les había confiado la tarea de poner bajo el control estatal la administración financiera, organizar esta área administrativa siguiendo lineamientos unificados y, con ello, asegurar el cobro continuado y legal de los impuestos. Se puede suponer que los intendentes lograron alcanzar en gran medida este objetivo, como lo demuestra el saneamiento temporal de las finanzas estatales en el siglo XVIII. Asimismo, contribuyeron considerablemente a proporcionar un fundamento financiero importante al Estado moderno, lo que dio posibilidad al Estado de cumplir sus múltiples tareas. Para el sistema burocrático de autoridad estatal, el establecimiento de los intendentes mostró que con estos funcionarios por primera vez se había logrado establecer un organismo administrativo al nivel intermedio, al nivel de provincias, lo que liberaba considerablemente a la administración central y sometía la administración local y distrital a un control más estricto. Con esto, en España se había logrado crear una vía de instancias en tres escalafones, lo que significaba un considerable progreso en el desarrollo de un sistema administrativo racionalmente ordenado. Por contraste, la particularidad del cargo de intendente como instrumento de promoción de la economía no fue de un significado tan permanente. Lo cierto es que esta área de responsabilidades del intendente, en vista de sus efectos y según el estado actual de las investigaciones, no se puede valorar. La misma situación se presenta en las funciones del intendente en el ámbito militar. No obstante, se puede decir con certeza que la administración de las tropas, conjuntamente con la administración fiscal, fue la

¹⁰⁵ Véase la *Novísima Recopilación*, libro VII, título XI, ley XXVII.

¹⁰⁶ Véase Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, pp. 10 ss.

tarea principal de los nuevos funcionarios, pero el significado histórico de los intendentes en esta área administrativa es difícil de valorar puesto que la administración militar del siglo XVII es prácticamente desconocida y sólo algunos indicios señalan el hecho de que esta área administrativa ya estaba ampliamente desarrollada antes del establecimiento de los intendentes.

Entonces, si bien la política reformista del absolutismo ilustrado y su desarrollo en España todavía necesita investigaciones más precisas, se puede decir que los esfuerzos reformistas tuvieron por consecuencia una revitalización de la economía de España. Es indudable que adoptaron entre sus conceptos los de la rica bibliografía económica del siglo XVII, y trataron de poner en práctica sus conocimientos. Como esta reforma debía partir de la iniciativa de la Corona, surgió la necesidad de que se desarrollara el aparato estatal y que aumentara su eficacia, con el fin de garantizar la aplicación de las medidas reformistas. Ciertamente debe notarse que el desarrollo de la organización administrativa estatal no sólo debe verse como una reforma parcial en el marco de los intentos por revitalizar la vida económica, sino como una expresión de las exigencias de la monarquía absolutista para reforzar su dominio de todos los ámbitos de la vida pública. El establecimiento de los intendentes en España, debemos enfatizarlo, no debe verse sólo como una simple adaptación de la institución francesa del mismo nombre, puesto que ya existieron funcionarios como esos, o similares, durante el reinado de los Habsburgo, y el intendente de provincia borbónico debe considerarlos como sus antecesores. A pesar de todo, el sistema de intendencias en España demostró ser poco estable. En varias ocasiones fue derogado y luego restablecido o modificado, su aparición ciertamente debe remontarse al pasado español y muestra el alto grado de desarrollo que ya tenía la administración territorial al ser establecido el cargo de intendente.

II. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA NUEVA ESPAÑA ANTERIOR A LAS REFORMAS DE CARLOS III

EL CONSEJO DE INDIAS

EL CONSEJO DE INDIAS o Consejo Real y Supremo de las Indias, se creó en 1524 como máxima autoridad administrativa para los reinos transoceánicos de la Corona española.¹ Además de funciones puramente administrativas, el Consejo de Indias ejercía amplia autoridad en el aspecto legislativo, en el sentido de que sometía a la aprobación del rey las propuestas de leyes, aunque tenía también poderes para emitir órdenes, sin que debieran estar expresamente autorizadas por el rey. Al mismo tiempo, esta autoridad era la máxima instancia de apelación en todos los procesos civiles y penales que se tramitaran desde América. En cuanto a quién debía ocupar los altos cargos, tanto en lo secular como en lo espiritual, el Consejo ejercía una decisiva influencia en todos los nombramientos de personal, ya que era este organismo el que sugería al rey las personas adecuadas para todos los altos cargos y debía confirmar en sus puestos a todos los subalternos nombrados por las autoridades coloniales. Aparte de la administración financiera que supervisaba, el Consejo de Indias controlaba igualmente todos los asuntos de la Iglesia, en tanto no se tratara de asuntos puramente espirituales. La solicitud de concesiones, gracias y privilegios de todo tipo, también era responsabilidad de esta burocracia central, y eran presentadas al rey en forma escrita y se elaboraban en sus oficinas todos los despachos formales. Se puede decir en conjunto que el Consejo de Indias ejercía funciones legislativas, consultivas, administrativas y jurisdiccionales.²

Los integrantes de este Consejo de Indias al principio, además de eclesiásticos, eran por lo general juristas civiles (llamados letrados), pero en los siglos XVII y XVIII se nombró a un número creciente de personas sin conocimientos jurídicos, entre las cuales había principalmente funcionarios administrativos o militares que se habían distinguido por sus servicios en los dominios transoceánicos. A éstos se les llamó

¹ Para conocer la historia del establecimiento, organización y funciones de esta autoridad burocrática en los siglos XVI y XVII, véase Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 tt.

² José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, p. 97.

consejeros de capa y espada, mientras que los letrados entre los consejeros adoptaron la designación de consejeros togados. Dos de los consejeros con conocimientos jurídicos eran quienes ocupaban el cargo de fiscal, quien ejercía las funciones de abogado de la Corona y del bien común. Estos dos fiscales, durante las reuniones del Consejo de Indias, tenían que defender los intereses de la Corona y, dado el caso, los del bienestar general. Con el transcurso de los siglos, la cantidad de consejeros integrantes aumentó en varias ocasiones: medida que fue necesaria por la extensión creciente de los asuntos que se les encargaban. Hacia finales del siglo XVIII ya había 29 consejeros. Al frente del Consejo de Indias se encontraba un presidente vitalicio, que sería sustituido por un gobernador temporal en el siglo XVIII.

El Consejo de Indias estaba formado por tres salas o cámaras, dos salas de Gobierno (encargadas de los asuntos de gobierno y de los asuntos administrativos) y por una Sala de Justicia (como tribunal). Al comenzar cada año, el presidente o gobernador asignaba a cada una de estas tres salas un determinado número de consejeros. Mientras que la Cámara de Justicia era responsable de todos los asuntos legales del imperio colonial español, las dos salas de Gobierno estaban a cargo de los asuntos gubernamentales de partes específicas en los territorios transoceánicos. La primera sala era responsable del gobierno del norte de las posesiones americanas, por tanto, de la Nueva España (México), la América Central, el ámbito geográfico del Caribe, Venezuela y las Filipinas, mientras que el área de competencia de la segunda sala abarcaba al Perú, Chile, los países de la región del Río de la Plata, Ecuador, así como Panamá y la actual Colombia. Cada uno de los fiscales era responsable de las áreas territoriales mencionadas.

Además de estas tres salas hubo otra más, la (propriadamente llamada así) Cámara de Indias, organismo que tenía la responsabilidad de sugerir al rey las personas apropiadas para ocupar los cargos administrativos vacantes y despachar lo relacionado con gracias y privilegios reales. Esta sala estaba integrada por los más antiguos y prominentes consejeros de las otras tres. La administración financiera estaba subordinada a la Contaduría General de Indias, división del Consejo de Indias separada pero que sólo fue creada más adelante, que ejercería las funciones de un tribunal superior de real hacienda y cuyo funcionario de más alto rango era un miembro por pleno derecho del Consejo de Indias.

Asignados al Consejo de Indias estaban muchos funcionarios subor-

dinados, quienes realizaban las funciones administrativas que, en una burocracia de funciones tan extensas, forzosamente debían adquirir una gran dimensión principalmente porque todos los trámites de oficio se hacían por escrito. Se debe mencionar, en relación con esto último, a ambos secretarios del Consejo de Indias debido al significado que cobraron y cuyas competencias se extendían a una de las áreas geográficas americanas según las cuales funcionaron las tres salas del Consejo.

El Consejo de Indias conservó su importancia y autoridad suprema en todos los asuntos coloniales hasta comenzar el siglo XVIII. Al ascender a la Corona española la Casa de Borbón, se inició una época de importantes reformas en todo el sistema administrativo. La decisión más importante que se tomó respecto a este organismo fue la creación de las secretarías de Estado y del despacho universal, que pronto desempeñarían las funciones de un ministerio de Estado y de las cuales una tenía asignado el despacho de los asuntos indianos.

LA SECRETARÍA DE INDIAS

Ya en el siglo XVII nació un organismo centralizado, coordinando todas las áreas administrativas de la monarquía española frente al rey, al cual se le llamó Secretaría de Estado y del Despacho Universal. Acerca del origen y funciones de esta autoridad muy poco puede decirse hasta el momento, ya que faltan investigaciones al respecto y también porque no se pudieron obtener conclusiones exactas de las referencias e indicaciones esparcidas por toda la bibliografía especializada.³ Lo que sí está comprobado es que en 1705 Felipe V, por medio de decreto del 11 de julio, dividió el mencionado organismo supremo en dos secretarías de Estado, transfiriéndoles funciones de los ámbitos de lo militar y lo financiero, y asignándoles otras funciones.⁴ Por decreto del 30 de noviembre de 1714, el mismo monarca dividió estas dos secretarías en cuatro; una de ellas, la de Marina e Indias, la cual se responsabilizaría de todos los asuntos administrativos relativos a la marina, el comercio marítimo y los asuntos relacionados con los territorios trans-

³ Véase Danvila y Collado, *El poder civil en España*, t. 1, p. 462, y t. 3, pp. 430 ss., así como Demetrio Ramos Pérez, *Historia de la colonización española en América*, p. 108.

⁴ Véase José Antonio Portugués, *Colección general de las ordenanzas militares*, t. 1, p. 434.

oceánicos.⁵ Con esto aparece por primera vez, aparte del Consejo de Indias, otra autoridad central, la cual se responsabiliza de la administración de los asuntos americanos.

El decreto de 1714 no contiene indicación alguna acerca de la forma de despachar los asuntos, lo que permite suponer la vigencia de la tradición mencionada desde antes de 1705, pues no se consideró necesario hacer referencia a ella al ser subdivididos estos organismos; la limitación de las áreas de ejercicio de funciones, especialmente en relación con las entidades colegiadas, los consejos, al parecer no se modificaba.⁶

Los negocios atribuidos a las distintas secretarías durante el siglo XVIII se modificaron en varias ocasiones, pero siempre se encargó a una de estas secretarías la responsabilidad de despachar los asuntos administrativos coloniales. En los decretos correspondientes, sin embargo, se hallan sólo precisiones de limitaciones de competencia entre las distintas secretarías. Como no existen investigaciones sobre las secretarías en el siglo XVIII ni tampoco acerca de los órganos colegiados centrales, los consejos, no se pueden hacer afirmaciones sobre las modificaciones de competencia entre cada una, dentro del marco de la administración central española. En cuanto a la administración del imperio colonial español, sólo se puede suponer que la creación de la Secretaría de Marina e Indias no redujo de momento la autoridad del Consejo de Indias.⁷ No obstante, la nueva Secretaría pronto adquirió gran importancia. Muchos de los asuntos administrativos corrientes fueron resueltos por esta "vía reservada", es decir, por el secretario, quien presentó los asuntos al rey y a partir del parecer de éste emitió órdenes, sin que el Consejo de Indias hubiera intervenido en el negocio.

Hacia mediados del siglo XVIII, esta Secretaría se había desarrollado ya en una agencia que resolvía de manera independiente la mayor parte de los asuntos administrativos, emitía cédulas, órdenes y ordenanzas y nombraba o destituía a funcionarios. Asimismo, las grandes reformas llevadas a cabo en los reinos ultramarinos que se realizaron

⁵ Véase Richard Konetzke, *Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*, p. 119.

⁶ Al menos en las colecciones de leyes del siglo XVIII no se encuentran datos relacionados con esto.

⁷ En favor de esto también existe una instrucción de Felipe V, de 1715, dirigida a todos los consejeros, en la que se les pedía que contradijeran acuerdos y decisiones del rey en caso de que, en su opinión, se hubieran tomado sin suficiente conocimiento de causa o que se contradijeran con otras determinaciones. Véase Portugués, *Colección general...*, op. cit., t. 2, pp. 29 ss.

en la segunda mitad del siglo XVIII fueron de responsabilidad y aplicación de los secretarios de Indias en turno. Con estas medidas, el Consejo de Indias perdió mucho de su significado anterior y para 1747, el rey personalmente dio instrucciones al organismo de ya no entrometarse en asuntos financieros, militares, de comercio y de transporte marítimo.⁸ Con estas instrucciones reales, ya sólo le quedaron al Consejo de Indias facultades consultivas y funciones de tribunal de justicia.⁹

A pesar de todo, el cargo del Consejo de Indias dentro de la administración de los territorios americanos en el siglo XVIII no debe subestimarse, ya que entre sus consejeros se hallaban especialistas en cuestiones legales, financieras, de comercio y de economía, todos los cuales habían estado activos en la administración colonial y habían logrado acumular mucha experiencia y conocimientos especiales. Debido a que en la Secretaría de Indias los empleados por lo general eran oficiales de carrera que no habían servido en los reinos americanos ni contaban con experiencia administrativa práctica, además de que los secretarios de Estado por lo general no tenían más que conocimientos generales de los problemas coloniales, el Consejo de Indias siguió siendo un órgano de la administración central, de cuyos consejos la Corona y sus secretarios de Estado no podían prescindir.

EL TERRITORIO DEL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA

En el apartado correspondiente al Consejo de Indias se ha observado que el imperio colonial español de ultramar fue dividido por la administración central de la metrópoli en dos grandes áreas, en concreto la del Perú y la de la Nueva España. En ambas partes residía un virrey, con sede en las ciudades de Lima y México. Empero, ambos territorios no incluían áreas administrativas unificadas, y sólo parcialmente estaban bajo autoridad directa del virrey respectivo. Más bien, ambas zonas se componían de varias unidades administrativas de grandes dimensiones, algunas de ellas totalmente independientes de las demás, mientras que otras eran total o parcialmente dependientes, en determinadas condiciones, de autoridades de alguna otra unidad administrativa más o menos vecina. Esto produjo una gran cantidad de traslapes de competencia, lo que se incrementó todavía más por el hecho de

⁸ Véase Konetzke, *Die Indianerkulturen...*, op. cit., p. 187.

⁹ Véase Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., p. 187.

que una persona determinada ocupaba distintos cargos administrativos, cada uno con competencias y límites jurisdiccionales diferentes. Por este motivo, se presenta al observador un panorama desconcertante de diversas unidades administrativas, con límites confusos, con competencias difícilmente definibles y que no se pueden especificar sino esbozados, en especial en las épocas tempranas de la colonización.¹⁰

Fundamentalmente, aparte de las unidades administrativas eclesiásticas, se deben diferenciar las áreas de administración militar, civil, fiscal y judicial, incluyendo en estos últimos los ámbitos jurisdiccionales de los tribunales de apelación (audiencias), en tanto que las capitánías generales abarcaban la administración militar, y por unidades administrativas civiles se entiende a las gobernaciones o gobiernos. Estos distintos ámbitos administrativos sólo en pocos casos coincidían en extensión territorial. Al mismo tiempo, como ya se mencionó, los cargos de presidente de audiencia, de capitán general y de gobernador, estaban reunidos por lo general en una única persona, quien por este motivo ejercía en extensiones territoriales funciones muy distintas, ya que a cada oficio podía corresponder un distrito de jurisdicción distinto. Debe añadirse que estas tres áreas de funciones no se diferenciaban muy claramente en sus atribuciones y que, por ejemplo, las audiencias fiscalizaban a la administración civil, o un gobernador también ejercía funciones de tipo militar. Debido a que diversas audiencias estaban subordinadas a una audiencia de capital virreinal, como en el caso de la Audiencia de Guadalajara subordinada a la de México,¹¹ se complica aún más el problema de la definición. Los orígenes de esta procedencia y subordinación no sólo deben buscarse en las distintas competencias, funciones y extensiones territoriales de los ámbitos jurisdiccionales mencionados, sino que se hallan asimismo en el desarrollo histórico de las distintas empresas de conquista, que con frecuencia partían de la base de provincias ya conquistadas y en posesión española, en cuyo caso los funcionarios de una región delegaban en el jefe o los jefes de las distintas expediciones sus plenos poderes, de los que se podían desarrollar dependencias administrativas.¹²

En el caso de la Nueva España, se dificulta responder a la pregunta

¹⁰ Para este problema, véase Rubio Mañé, *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España, 1535-1746*, t. 1, pp. 23 ss.

¹¹ Véase Enrique Ruiz Guíñazú, *La magistratura indiana*, p. 83.

¹² Véase Mario Góngora, *El Estado de derecho indiano*, p. 66, y Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, pp. 28 ss.

sobre las divisiones territoriales y la composición administrativa en lo que la costumbre designó como la Nueva España (territorios de las más diversas y distintas características). En alguna ocasión, se encuentra la designación de Nueva España refiriéndose a todo el norte del imperio español en América, incluyendo a las Filipinas. Junto a esto, surgió el reino de la Nueva España. Por esta designación de "reino" se deben entender los territorios conquistados por Cortés en el centro de México, es decir lo que hoy cubren territorialmente los estados de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero, México, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Colima y San Luis Potosí. Además, existía la designación de virreinato de la Nueva España para el territorio que estaba bajo la jurisdicción del virrey, lo que abarcaba un espacio más grande que el reino de la Nueva España propiamente. Si bien a la autoridad del virrey estaba subordinada un área considerablemente mayor que el territorio del reino de la Nueva España, a pesar de que éste no extendía su jurisdicción sobre toda la Nueva España en el sentido que le daba el Consejo de Indias en sus divisiones del imperio colonial español. Sin duda el virrey, como representante del rey, disfrutaba de gran prestigio en esta área y se responsabilizaba de ciertas funciones de supervisión, pero no tenía derecho de ejercer una jurisdicción directa en este vasto espacio. La Corona misma al organizar el virreinato, no intentó nunca precisar en detalle el territorio que había de abarcar,¹³ para lo que tampoco estaba en posibilidad, debido a sus muy limitados conocimientos geográficos de los territorios americanos y de sus realidades.

Nunca aclaró la Corona la cuestión de los territorios que quedaban subordinados a la autoridad del virrey, como tal, sino sólo en lo que le incumbía a partir de los cargos administrativos que además se le acumularon. En el siglo XVIII, a la administración del virrey de hecho le quedó subordinado el actual territorio de la República Mexicana, incluyendo los estados del norte perdidos ante los Estados Unidos en el siglo XIX, pero no se incluían los de la América Central, como tampoco el actual estado mexicano de Chiapas y el ámbito caribeño.¹⁴ Cuando

¹³ Véase Schäfer, *El Consejo Real...*, op. cit., t. 2, pp. 14 ss.

¹⁴ Véase José Bravo Ugarte (comp.), *El Conde de Revilla Gigedo. Instrucción reservada al Marqués de Branciforte*, artículo 66, p. 139. El virrey de Revillagigedo dice en la instrucción a su sucesor Branciforte, que en el virreinato existían dos audiencias, la de México y la de Guadalajara. Al hacer esto, limita las áreas jurisdiccionales del virreinato a los territorios designados para estas dos audiencias.

se habla del Virreinato de la Nueva España en el curso del presente trabajo, deben entenderse únicamente los territorios antes mencionados. En él se incluían los territorios jurisdiccionales de ambas audiencias, de México y Guadalajara, las varias capitanías generales y gobiernos, cuya cantidad varió durante la época colonial. Esta delimitación del Virreinato sólo se había desarrollado así al parecer en el siglo XVIII, y debe entenderse como parte de un desarrollo histórico y no como una división originada por la Corona de España y legalmente fijada por ella.

EL VIRREY

En las capitulaciones con los Reyes Católicos, ya a Colón se le había conferido, además de otros títulos y honores, el rango de virrey de todos los territorios por descubrir, sin que este nombramiento tuviera efectos visibles sobre la organización de la administración de las empresas de descubrimiento y conquista de los nuevos territorios que se llevarían a cabo en las épocas inmediatas siguientes.¹⁵ Fue sólo en 1535, al terminar el proceso con los herederos de Colón, con el nombramiento del primer virrey de la Nueva España, cuando esta institución se implantó en América, y en 1542 Carlos V estableció que a los reinos del Perú y de la Nueva España debían gobernarlos virreyes: determinación que fue repetida en forma distinta por algunos de sus sucesores.¹⁶ Según las Leyes Nuevas de 1542, los virreyes debían considerarse como representantes del monarca, y por tanto ser la autoridad suprema en América,¹⁷ administrar justicia y someter a todos los súbditos de la Corona al mismo derecho. Además, se les encargaba igualmente la responsabilidad de cuidar de la tranquilidad, la seguridad y el desarrollo¹⁸ del país. Una ley posterior,¹⁹ de la época de Felipe II, también determinó las tareas y los plenos poderes del virrey. Es cierto que esta definición legal, como la anterior, sólo expresa los derechos y obligaciones del virrey en forma muy general, y en cambio, subraya su carácter de representante del rey y la indispensable obligación de los funcionarios y vasallos de obedecer a sus órdenes. Asimismo, el Con-

¹⁵ Schäfer, *El Consejo Real...*, op. cit., t. 2, p. 3.

¹⁶ *Recopilación de Indias*, libro III, título III, ley I.

¹⁷ En el texto dice "gobierno superior".

¹⁸ En el texto dice "ennoblecimiento".

¹⁹ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley II.

sejo de Indias, a cada uno de los virreyes recién nombrados, antes de partir a América, le entregaba una instrucción escrita, en la que se enumeraban sus tareas generales y específicas, así como sus derechos y obligaciones. En el siglo XVII, sin embargo, se limitaba generalmente a entregarle al nuevo virrey copias de las instrucciones que ya había recibido su antecesor.

Las principales tareas que se le imponían al virrey eran propagar la fe católica entre los indios, cuidar de los indios, velar por la administración de justicia, cuidar de la paz y el orden, entregar recompensas a los conquistadores, así como recaudar los impuestos. Debía ejercer el gobierno y vigilar la defensa de las colonias contra enemigos exteriores e interiores. De significado especial era la autorización dada al virrey que lo "dota de plenos poderes en todas las circunstancias, de cualquier tipo y después de madura reflexión, decidir qué y cómo Nosotros (el rey) decidiríamos".²⁰ Con el fin de cumplir con las tareas asignadas, la Corona otorgaba al virrey todos los poderes necesarios. Por último, el monarca prometía "que todo lo que haga un virrey en nuestro nombre, será siempre visto como de derecho y compromiso".²¹ Asimismo, la ley ordenaba que

todas las audiencias, gobernadores, dignatario espiritual y funcionario secular, además de todos los vasallos sin excepción, debían tener respeto al virrey como se debía a quienes representaban al Rey, y que se les debía obedecer toda orden, verbal o escrita, inmediata e inevitablemente, sin hacer intentos de delegar o eludir las órdenes.²²

Todas las órdenes del virrey debían considerarse como provenientes del propio monarca.

Las cláusulas de esta ley colocaban al virrey muy por arriba de un funcionario encargado de la administración de un territorio. Lo transformaban antes bien en "viva imagen del Rey",²³ en un *alter ego* o *alter nos* de la persona real,²⁴ con plenos poderes para gobernar los territo-

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ La expresión "viva imagen del Rey" se encuentra con frecuencia en la documentación como descripción del virrey, por ejemplo en "Instrucción que de orden del Rey dió el virey de Méjico, Don Antonio..., Marqués de Mancera, a su sucesor, en 22 de octubre de 1673", en *Colección de documentos inéditos para la historia de España*, t. 21, p. 441.

²⁴ Véase Juan de Solórzano y Pereyra, *Política indiana compuesta por el Sr. D..., corregida, e ilustrada con notas por el licenciado D. Francisco Ramiro de Valenzuela*, t. 4, pp. 199 ss.

rios a su cargo en nombre del rey. Esta extraordinaria posición del virrey quedaba subrayada por la dotación de una pequeña corte y el ceremonial que debía observarse con este representante real, así como por disponer de su propia guardia personal.²⁵ El motivo de dotar a personas con plenos poderes y con atributos verdaderamente reales en el gobierno de los territorios americanos, debe verse en el hecho de que la Corona consideraba necesario "asegurar una unión personal de cada subordinado con su lejano señor" y también creía su deber "conservar en el Nuevo Mundo el carácter carismático del señorío".²⁶ En vista de las difíciles y dilatadas comunicaciones con la metrópoli, la decisión de instaurar virreinos se debió a que también debía existir amplia discreción para hacer nombramientos de personal en cargos administrativos autorizados en los territorios recién conquistados, para que se pudieran zanjar las desavenencias surgidas entre distintas autoridades, para restituir la paz en los territorios en los que debían apaciguarse rebeliones, defenderlos de ataques del exterior y resolver cuestiones urgentes.²⁷

Aparte de su particularidad como representantes del rey, los virreyes también personificaban la cumbre de la jerarquía administrativa en las provincias que les estaban subordinadas directamente, y por esto tenían que cumplir multifacéticas tareas administrativas, circunstancia que también confería a los virreyes un carácter consagrado de funcionarios oficiales. No obstante, estas diversas tareas administrativas se imponían a los virreyes a partir de los diversos cargos administrativos concretos para los cuales el rey los nombró y que unificaban en su persona.

Así, los virreyes eran los presidentes de las audiencias que existían en las capitales, Lima y México.²⁸ Por motivo de este cargo correspondía a la responsabilidad del virrey ejercer la dirección superior de estos tribunales y regir su forma de trabajar, en cuyo ejercicio, sin embargo, se le prohibía terminantemente intervenir de manera personal al impartir justicia.²⁹ Las tareas del virrey como presidente del tribunal

²⁵ *Recopilación..., op. cit.*, libro III, título III, ley LXVII.

²⁶ Konezke, *Die Indianerkulturen...*, *op. cit.*, p. 129.

²⁷ Para conocer la fundación de los virreinos, véase Schäfer, *El Consejo Real...*, *op. cit.*, t. 2, pp. 3 ss., así como Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, pp. 17 ss.

²⁸ *Recopilación..., op. cit.*, libro III, título III, ley IV.

²⁹ *Recopilación..., op. cit.*, libro III, título III, ley XLV. Esta ley le prohíbe al presidente de audiencias, en tanto no sea jurista, que intervenga en el dictado de justicia. A los virreyes de Lima y México se les prohibió expresamente participar en las consultas de la

superior de una provincia se limitaban principalmente a la función de control de la administración de la justicia.³⁰ Ciertamente que con el cargo de presidente de audiencia también estaban relacionadas determinadas funciones legislativas y ejecutivas, pues a su discreción podían establecer normas de derecho para el gobierno municipal y todo lo relacionado con él, así como la supervisión del mismo.³¹

De esta manera, los virreyes tenían también el cargo de un gobernador,³² el cual les atribuía el gobierno civil de una provincia. En esto se incluían las funciones más diversas, como la de un órgano ejecutivo de la administración central en la metrópoli o determinadas funciones legislativas, pero también impartir justicia y supervisar otros aspectos administrativos. De esta manera, en su calidad de gobernadores, los virreyes tenían que aplicar las leyes e instrucciones reales, pero también emitir personalmente instrucciones para la reglamentación de la vida pública, la economía y el tráfico en general, en los casos en que la legislación real no hubiera tomado alguna decisión previa.³³ Además, también era parte de sus obligaciones la ocupación de cargos administrativos subordinados en caso de que quedaran vacantes, y debían nombrar interinamente a funcionarios, pues la Corona se había reservado el derecho del nombramiento definitivo.³⁴ Además, como gobernadores tenían que vigilar la administración de su provincia con facultad para reglamentar el trabajo administrativo, por medio de sus indicaciones. En este ámbito de responsabilidades se incluía la distribución de recompensas y de gracias a vasallos merecedores, autoridad que no incluía la concesión de títulos nobiliarios.

audiencia en los casos de toma de decisión para dictar justicia. Véase *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XV, ley XXXII.

³⁰ Véase *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley XXXIX, y a Ruiz Guiñazú, *La magistratura...*, *op. cit.*, p. 245.

³¹ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XVI, ley X.

³² *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley V.

³³ Por el desconocimiento de las condiciones especiales existentes en los territorios recién descubiertos, la Corona conscientemente renunció a una legislación detallada en muchas de las áreas administrativas, y transfirió su reglamentación a las autoridades coloniales con el fin de que se ajustara lo más posible a las condiciones locales. Debido a esto, las funciones legislativas del virrey llegaron a tener gran significado, y en las regiones de ultramar se tomaron otras decisiones y distintas normas de administración legales. Para conocer más acerca de la legislación especial y autónoma colonial, véase R. Altamira, *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español, siglos XVI a XVIII*, así como Góngora, *El Estado...*, *op. cit.*, pp. 246 ss. y 295 ss.

³⁴ Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, pp. 84 ss.

Si bien la designación de gobernador se aplicaba también sin diferenciación a gobernadores locales, gobernadores de provincia y presidentes de audiencia, así como a virreyes con gobierno anexo, el virrey, en su particularidad de gobernador, en la práctica poseía mayores poderes que los restantes dignatarios de igual título dentro del virreinato, todos los cuales estaban subordinados al virrey.³⁵ El virrey, como gobernador, ejercía por un lado el gobierno superior, es decir la máxima autoridad gubernamental en todo el territorio del virreinato.³⁶ Además tenía la función de gobierno directo y con carácter inmediato en el territorio de la provincia de la Nueva España, porque entre el virrey y los funcionarios locales no existía ninguna instancia de nivel intermedio, mientras que la autoridad gubernamental en el resto del territorio que estaba directamente bajo la responsabilidad de un presidente, gobernador y capitán general, o un capitán general y gobernador simple, se limitaba a una especie de supervisión de alto nivel,³⁷ con plenos poderes para emitir normas y directivas de tipo general, que las autoridades relativamente independientes de aquellas provincias debían obedecer. Con ello, el virrey tenía el doble carácter de un gobernador de provincia en el propio Reino de la Nueva España y el de un regente máximo en todo el territorio del virreinato, y en cualquiera de estas funciones ejercía autoridad sobre unos funcionarios que podían ejercer las mismas funciones, pero no tenían la dignidad de virrey.

Además de los cargos de presidente de audiencia y de gobernador, los virreyes también realizaban la función de capitán general para el reino de la Nueva España,³⁸ por lo que también estaba en sus manos el mando supremo de todas las tropas del territorio respectivo. Además, este cargo los hacía responsables de la seguridad de la provincia

³⁵ Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, pp. 45 ss. Un intento de diferenciar a los distintos gobiernos fue hecho por Carlos Molina Argüello, *El gobernador de Nicaragua en el siglo XVI*, pp. 40 ss.

³⁶ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley I. En esta ley se encuentra la expresión "gobierno superior", pero falta indicar cuál de los virreyes asumió el cargo de gobernador: libro III, título III, ley V. En el libro II, título XV, ley III, se ordena al presidente, gobernador y capitán general de Nueva Galicia, así como a los gobernadores de Yucatán y Nueva Vizcaya, que obedezcan al virrey en cuestiones de gobierno, de guerra y de finanzas.

³⁷ La cuestión de plenos poderes del virrey en las provincias individuales no está clara, véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, p. 50, nota 11.

³⁸ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley III.

y les permitía, en caso de amenaza interna o externa, tomar todas las medidas necesarias para la defensa. Aparte del mando de las tropas, el virrey debía dirigir toda la administración militar y ejercer la jurisdicción militar. En cuanto a los restantes capitanes generales del virreinato, el virrey ejercía una cierta supervisión de sus actividades. Así, por ejemplo, podía dar instrucciones militares a otros capitanes generales.³⁹

Otra importante tarea, responsabilidad del virrey, era la vigilancia de la administración financiera⁴⁰ en todo el virreinato. Esta función desde luego no estaba directamente aunada a alguno de los cargos ya mencionados; por lo menos, la recopilación no establece claramente a cuál de todos los cargos administrativos del virrey correspondía este ámbito de responsabilidades. Sin embargo, la competencia del virrey en cuestiones fiscales se limitaba sobre todo a las funciones de vigilancia y supervisión, concretamente a la vigilancia de los funcionarios encargados de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de las instrucciones dadas por la Corona en esta materia.⁴¹ Estaba expresamente prohibido a los virreyes disponer del dinero cobrado, o bien ordenar que se hicieran pagos no corroborados legalmente por el Consejo de Indias.⁴² Naturalmente, en los casos de peligro militar u otras urgencias, podía disponer de este dinero provisionalmente con aprobación del real acuerdo (virrey y oidores de la Audiencia).

Hacia la mitad del siglo XVIII, a los virreyes se dieron el título y los plenos poderes de un superintendente general de la Real Hacienda,⁴³ medida que representaba una notable ampliación del poder virreinal en cuestiones fiscales, porque este cargo los colocó como cumbre jerárquica directa de la administración financiera en el territorio del virreinato y les otorgaba autoridad directa sobre los otros organismos de su administración central, a la vez que una intervención más inmediata en la administración financiera y su control superior.

Por el real patronato de la Corona española sobre la Iglesia católica

³⁹ Véase Lillian Estelle Fischer, *Viceregal Administration in the Spanish American Colonies*, pp. 163 ss. y 252 ss., citado por Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, p. 111.

⁴⁰ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley IV; véase además Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. IV, p. 222.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley LVII.

⁴³ Real Cédula del 30 de junio de 1751; véase Eusebio Ventura Beleña, *Recopilación sumaria*, t. 1, título DCCLII, p. 352; Herbert Ingram Priestley, *José de Gálvez, Visitador-General of New Spain (1765-1771)*, p. 58, escribe que los virreyes, ya en 1747, habían recibido en transferencia este cargo; sin embargo, no menciona una fuente para esta afirmación.

en los territorios americanos, los virreyes, en su calidad de vice-patronos, al ser representantes del monarca, ejercían funciones de control sobre el clero secular y el regular⁴⁴ pero sin contar nunca con verdaderos poderes de intervención: por un lado, porque la Corona se había reservado siempre las decisiones importantes y por el otro, el clero sabía defenderse de cualquier intervención del virrey en la administración eclesiástica.⁴⁵

Los cargos administrativos reunidos en la persona del virrey, la dignidad de representante del rey con los plenos poderes conferidos a él, hacía que no sólo tuviera una posición de poder significativo inmediato en la provincia que le estaba subordinada, sino en todo el hemisferio, en el que, empero, no ejercía ningún poder administrativo directo, aunque gozara de gran consideración. En la metrópoli, en vista del enorme poder reunido en su persona, y por la gran lejanía de estos territorios, aparte del difícil control resultante de la distancia de los territorios transoceánicos, se temía que este altísimo dignatario abusara de su posición y empleara sus plenos poderes para fines personales e incluso que se atreviera a independizarse de la Corona de España. Por tanto, en España los nexos de unión con la Corona y la subordinación del virrey al Consejo de Indias parecían insuficientes, lo que dio por consecuencia que las autoridades centrales en la metrópoli adoptaran medidas para limitar el poder del virrey y mantener un control efectivo de la administración superior colonial.⁴⁶

Por eso, se sometía al virrey a la obligación de informar tan ampliamente como fuera posible, acerca de todos los asuntos de las provincias a su mando y acerca de las medidas tomadas.⁴⁷ Se le indicaba también que en los asuntos importantes se debía dirigir al Consejo de Indias, comunicarle sus planes y esperar respuesta antes de tomar cualquier decisión o emitir órdenes.⁴⁸

Los oidores de audiencia eran, como individuos o cuerpo colegiado,

⁴⁴ Véase Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. 3, caps. 2 y 3.

⁴⁵ Véase Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., pp. 115 ss., así como "Instrucción que de órden del Rey dió Don... Marqués de Mancera a su sucesor", en *Colección de documentos inéditos para la historia de España*, t. 21, pp. 514 ss.

⁴⁶ Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, pp. 85 ss.

⁴⁷ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título XIV, ley I, y otras leyes del mismo libro y título. Se aconsejaba a los virreyes que no anotaran generalidades en sus informes a la Corona, sino que informaran detalladamente de todos los asuntos importantes, *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley XLII.

⁴⁸ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley LI.

los consejeros más importantes del virrey, que junto con la totalidad de los oidores conformaban el Real Acuerdo. En todos aquellos asuntos de gobierno que eran de suficiente significado y cuya resolución parecía tan urgente que no se podía esperar la respuesta a una consulta al Consejo de Indias, los virreyes debían someter el problema al Real Acuerdo y, por tanto, consultar conjuntamente a los oidores de audiencia y llegar a un acuerdo.⁴⁹ Con ello, la Audiencia capitalina se estableció como un consejo virreinal, cuyas funciones, empero, no se podían comparar del todo con las del Consejo de Indias. Además, a los súbditos les estaba permitido apelar ante la Audiencia en contra de medidas gubernativas del virrey,⁵⁰ determinación que elevaba a la Audiencia al nivel de organismo de control superior del gobierno del virrey. Esta posibilidad de fiscalización del virrey por la Audiencia y la obligación de consultar al real acuerdo no sólo debe entenderse como medio para reducir el poder del virrey, sino como una especie de reproducción del esquema rey-Consejo de Indias metropolitano.

En cuestiones de administración financiera, los virreyes estaban obligados a proceder con la aprobación de una junta de hacienda que representaba un colegio asesor para cuestiones fiscales y que semanalmente se reunía bajo la dirección del virrey.⁵¹

Otro medio de control de toda la administración ultramarina fue el envío de visitadores o visitadores generales propuestos por el Consejo de Indias, los cuales podían ser mandados por el rey para inspeccionar la situación del virreinato y la conducta de las autoridades coloniales.⁵² Al terminar el periodo de gobierno de cada virrey, su actuación era investigada por un juez nombrado por la Corona. El juicio de residencia, como se llamó a este trámite, duraba varias semanas, con el fin de permitir la expresión directa de quejas de todos los súbditos del territorio jurisdiccional del virrey saliente.⁵³ Asimismo, al momento de partir, cada virrey tenía la obligación de entregar a su sucesor un memorándum en el que debía informar sobre la situación del virreinato y acerca de los problemas administrativos y demás ocurrencias durante su gobierno.

⁴⁹ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley XLV, y libro II, título XV, ley XLIII.

⁵⁰ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro V, título XII, ley XXII.

⁵¹ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro III, título III, ley LVI.

⁵² Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, p. 86.

⁵³ Acerca del establecimiento del juicio de residencia, véase José Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*.

Las medidas mencionadas sólo representan una parte de una legislación bastante extensa que limitaba los poderes del virrey y que en ocasiones le precisaba muy detalladamente los poderes que podía ejercer, en cuáles circunstancias y de qué manera. Algo que quedó siempre sin limitaciones fue la facultad de tomar todas las medidas que le parecieran necesarias al virrey y que la situación requiriera en casos extraordinarios, facultad de pleno poder que le permitía, incluso, no observar o, en su caso, abrogar provisionalmente leyes y ordenanzas reales.

La legislación de la Corona acerca de las facultades administrativas, responsabilidades, modos de proceder y despachar, así como los trámites que debían seguir el virrey y otras autoridades, pronto llegó a tener una extensión tan grande y a contener resoluciones tan diferentes, a menudo contradictorias (mientras que otras eran muy minuciosas), que los virreyes, no siendo juristas, no podían ejercer sus funciones sin la ayuda de abogados y asesoría legal, por lo que forzosamente debían requerir consejo jurídico de parte de la Audiencia.

Este ordenamiento extenso y frecuentemente complejo que describía los poderes, pero que al mismo tiempo los limitaba en parte o los distribuía entre distintas autoridades burocráticas, dio por resultado un estado de tensión latente entre las más altas autoridades del virreinato, como entre el virrey y la Audiencia y los organismos eclesiásticos, encabezados por el arzobispo de México, lo que causó a veces considerables desavenencias por motivos de competencia, ya que cada una de estas instituciones cuidaba celosamente que nadie se inmiscuyera en sus poderes o infringiera su autoridad. Esta circunstancia hizo que los órganos administrativos superiores del virreinato se controlaran y vigilaran mutuamente, lo que sentó las bases de la política metropolitana en los asuntos coloniales.⁵⁴ Según esto, la autoridad y el

⁵⁴ Este control mutuo aumentaba por el hecho de que las competencias y funciones de las autoridades individuales estaban fuertemente divididas de muchas maneras, lo que no debe interpretarse como una política deliberada de la Corona sino que debe atribuirse a parte de la práctica administrativa de aquella época, resultado del desarrollo histórico de esta institución. La delimitación faltante o deficiente de las competencias era un defecto de la administración, que con frecuencia paralizaba el trabajo de las autoridades burocráticas. A pesar de todo, se puede establecer que este defecto no era independiente de los esfuerzos de la Corona por mantener el control sobre la administración transoceánica, sin que este "equilibrio entre las autoridades", como califica Miranda, *Las ideas y...*, *op. cit.*, p. 117, afectara exclusivamente la falta de delimitación de facultades.

prestigio del virrey dependían menos de sus plenos poderes, que de su moderación en el ejercicio de los mismos, de su capacidad para evitar dificultades con la Audiencia y las autoridades eclesiásticas y para ganarse el amor y el respeto de los gobernados.⁵⁵ Efectivamente, esta máxima se puede comprobar claramente en la política de muchos de los virreyes, e incluso, fue expresada por algunos.⁵⁶

Para realizar las funciones de gobierno acompañaba al virrey una serie de funcionarios, cuya cantidad en el curso de la época colonial (concretamente en el siglo XVIII), correspondiendo al aumento del volumen de asuntos por liquidar, fue aumentada por la Corona; después de ser simples empleados particulares del virrey y parte de su séquito, se volvieron funcionarios de la Corona. Por prescripción legal, los virreyes estaban obligados a nombrar a un asesor legal (llamado "asesor letrado") de su elección.⁵⁷ A este asesor, debía consultarlo el virrey en todos los asuntos jurídicos relacionados con el ejercicio de sus funciones y especialmente en los casos en que el virrey ejerció justicia.⁵⁸ Este jurista, que en el siglo XVIII llevaba el título de asesor general del virreinato, después fue nombrado directamente por la Corona, con lo que su cargo se volvió independiente de la persona del virrey.⁵⁹

⁵⁵ Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., p. 117.

⁵⁶ Como ejemplo, véase Norman F. Martin (comp.), *Instrucción del virrey Marqués de Croix*, p. 133. El virrey Croix dice a su sucesor, refiriéndose a la instrucción de su antecesor del siglo XVII en el cargo, Juan Palafox y Mendoza, que es conveniente que se ejerza el gobierno con medida y no emitir órdenes dispersas para acabar con situaciones equívocas al mismo tiempo, con el fin de no crear una renuencia de parte de los gobernados. Palafox había dicho a su sucesor que se podrían lograr más y mejores resultados con un gobierno benigno.

⁵⁷ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley XLV.

⁵⁸ Aparte de su función como juez en cuestiones militares, el virrey ejercía funciones de legislador en una serie de casos extraordinarios. Por ejemplo, las controversias entre aborígenes recaían en un organismo especial, el "juzgado de naturales", en que el virrey ejercía labores legislativas. Además, el virrey era "juez de competencias", por tanto juez en caso de controversia por los límites de competencias entre distintos organismos administrativos, función que tuvo mucha importancia por la frecuencia e intensidad de tales desavenencias. Asimismo, el virrey también tenía facultad de decisión en distintas condiciones fiscales.

⁵⁹ No se pudo determinar cuándo el derecho de ocupación de este cargo administrativo fue transferido a la Corona. El virrey Croix indica todavía en 1771, en su Instrucción, al asesor "que me traje conmigo desde España", expresión que hace suponer que Croix aún determinó quién había de ser su asesor. Véase Martín (comp.), *Instrucción...*, op. cit., p. 111. Para 1795, sin embargo, el asesor general del virreinato se menciona en una lista de funcionarios reales de la Nueva España. Véase AGN, *Historia*, t. 120, exp. 18.

Cuando el virrey debía pronunciarse en asuntos relacionados con lo militar, a su lado estaba un auditor de Guerra, quien también debía ser jurista, y por lo menos en la segunda mitad del siglo XVIII, fue nombrado entre los oidores de la Audiencia.⁶⁰

Para las funciones burocráticas relacionadas con la actividad de gobierno del virrey, existían dos oficios de superior gobierno, que ejercían las funciones de secretarías; al frente de cada uno estaba un escribano mayor de gobierno, el cual ejerció la función de notario y autorizaba con fe pública la documentación que despacharon los virreyes.⁶¹ Además, el virrey disponía de un secretario, el cual originalmente tuvo un carácter más privado; era nombrado por el virrey o lo escogía entre su séquito, y le pagaba de su peculio. En el siglo XVIII este secretario particular se desarrolló, sin embargo, en un cargo de la Corona y su ocupante era nombrado por el rey, concediéndosele la dirección de una oficina burocrática llamada Secretaría del Virreinato. Este organismo se desarrollaría durante el siglo XVIII en la oficina central de la administración virreinal, y para 1790 se componía de 25 empleados a sueldo,⁶² lo que en el siglo XIX sería la Secretaría de la Presidencia de la República.

Se debe recordar que el periodo del cargo de virrey era limitado. Al principio, no se tomó ninguna decisión respecto de la duración y el ti-

⁶⁰ En el caso de este cargo, no se puede determinar cuándo fue introducido en América. Lyle McAlister, *The "Fuero Militar" in New Spain*, p. 9, nota 44, se refiere a la indicación del mismo en las ordenanzas militares de 1767, en las que se determinan las tareas del auditor de guerra, sin que se mencione la historia del establecimiento del cargo, el cual ya existía en América desde mucho antes de estar en vigor las reformas del absolutismo ilustrado.

⁶¹ Véase José Villaseñor y Sánchez, *Theatro Americano*, t. 1, p. 37. La designación española de "escribano", que significó originalmente alquien que escribe, no se puede traducir, así como tampoco la designación de oficio de superior gobierno. Estos escribanos ejercían las funciones de secretarios, pero también tenían poderes notariales, y conseguían su cargo por compra a la Corona.

⁶² Véase II Conde de Revilla Gigedo, *Instrucción reservada...*, op. cit., pp. 268 ss. Aparte de la Secretaría del Virreinato, siguen existiendo ambos oficios de superior gobierno, sin que se pueda afirmar rotundamente en qué se diferencian estas instituciones y en qué forma se repartían las labores. En contraposición al cargo de secretario del virreinato, el cargo de escribano mayor de gobierno sí se podía comprar. Distintos indicios señalan el hecho de que la Secretaría se ocupaba de la correspondencia administrativa, en tanto que en los oficios de superior gobierno se arreglaban los asuntos de carácter notarial, como por ejemplo la expedición de certificados de origen, de copias certificadas, de escritos parciales o de documentación administrativa retrasada, además de los asuntos relativos a la impartición de justicia.

tular era nombrado "durante el tiempo que convenga al rey", como estaba indicado en el nombramiento. Más tarde, se limitó el periodo de funciones a seis años, sin que esta norma fuera vigente en todos los casos. Felipe II redujo bastante el tiempo, hasta tres años, pero se reservó el derecho de alargar o abreviar la duración del periodo a su voluntad.⁶³

Según su origen social, los virreyes por lo general provenían de la alta nobleza, pero durante el reinado de la Casa de Borbón en el siglo XVIII, cada vez más miembros de la nobleza mediana y baja fueron nombrados virreyes.⁶⁴

En resumen, se puede decir que durante toda la época colonial, el cargo de virrey fue el más alto y dotado con autoridad extraordinaria, además de ser la cumbre jerárquica en todos los ámbitos de la administración. El conde de Aranda escribió en el siglo XVIII que los virreyes americanos "eran, son y deberán seguir siendo tan absolutos como es conocido de todos".⁶⁵ Si bien esta expresión no debe tomarse al pie de la letra, de todas maneras indica claramente que había conciencia en España de la enorme autoridad extraordinaria de que gozaba el virrey en los reinos transoceánicos, comparada con la de su símil en la metrópoli, además de que se consideraban necesarias estas características, por las condiciones particulares de las colonias americanas.

Acerca del desarrollo de la institución del virreinato en el curso de tres siglos que durara la época colonial, debido a la carencia de investigaciones sistemáticas suficientes, sólo se pueden decir muy pocas cosas seguras. Todo parece indicar que los virreyes del siglo XVI recibieron mayor libertad de acción de la Corona y que eran más autónomos en su capacidad de decisión de lo que fueron sus sucesores en el siglo XVII y, especialmente, en el siglo XVIII, hipótesis que se basa en el aumento del absolutismo y de la burocratización y en la mayor rapidez de la comunicación entre la metrópoli y las colonias, junto con mejores posibilidades y vías de comunicación entre las distintas partes del imperio ultramarino mismo.

⁶³ *Recopilación...*, op. cit., libro III, título III, ley LXXI; véase además Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, capítulo 10.

⁶⁴ Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, capítulo 12, especialmente las pp. 269 ss.

⁶⁵ Conde de Aranda, *Instruzion (sic) para los que van al Mexico*. En este documento se trata del fundamento de la instrucción para los comandantes supremos de las unidades del ejército español que se transfirieron a la Nueva España en 1764. El documento, cuyo conocimiento debo a Johann Hellwege, lleva la fecha del 1 de abril de 1764, y se encuentra en el Archivo General de Simancas, *Guerra Moderna*, legajo 2810.

En el interior del virreinato, sin embargo, se puede observar una cierta extensión e intensificación de la autoridad virreinal, concretamente en el hecho de que al inicio de la época colonial existieron presidentes, capitanes generales y gobernadores bastante autónomos, algunos de los cuales quedaron cada vez más subordinados directamente al virrey y, paralelamente, se perfiló cada vez más claramente el ámbito territorial del poder virreinal (y por tanto, del territorio bajo su gobierno directo).

Como el Estado absolutista, especialmente a partir del siglo XVIII, presionó para aumentar el control y la reglamentación de la vida pública, en especial de la vida económica, esto trajo consigo una expansión creciente de las tareas gubernamentales, que tuvo por consecuencia que al virrey, como poseedor de la autoridad gubernamental central, se le aumentaran continuamente las funciones y competencias. Con el aumento de los asuntos administrativos también aumentó la necesidad de intervención del virrey en el ámbito de su jurisdicción, debido a la creciente burocratización del gobierno, lo que hizo que se convirtiera en la práctica cada vez más en un funcionario, por lo que se redujo su carácter carismático de representante de la autoridad de la Corona, quedando su autoridad más bien fundada de ser el jefe de un aparato administrativo complejo y burocratizado. De esto también habla el hecho de que en el siglo XVIII los virreyes provinieran principalmente de la baja y mediana nobleza con experiencia en otros cargos directivos previamente ocupados. No obstante, se debe considerar que fue precisamente en el siglo XVIII cuando la Corona y los virreyes mismos siempre subrayaron el carácter del virrey como representante de la persona del monarca reinante. De estas expresiones, parcialmente contradictorias, sólo se puede deducir con seguridad que el cargo de virrey se encontraba en un proceso de modificación de la forma del ejercicio del poder, el cual todavía requiere mayores investigaciones.

LA AUDIENCIA

La institución de la Audiencia que, como ya se indicó, se encargaba de las funciones de un tribunal de apelaciones, y en parte también era una autoridad administrativa, fue establecida en América muy poco después de las primeras empresas conquistadoras e intentos de colonización, siguiendo en su organización el ejemplo de las audiencias

y chancillerías reales españolas. En 1511 se estableció la primera audiencia en Santo Domingo y durante el siglo XVI se fundaron nueve audiencias más.⁶⁶

Las audiencias, organizadas como cuerpo colegiado de jueces, como el Consejo de Indias, en la época colonial, se integraban con una cantidad variable de oidores y fiscales, divididos en dos salas, en las que se atendían por igual controversias civiles y penales. Las sentencias eran falladas por todos los jueces de una sala y por mayoría de votos. En contra de las decisiones de las audiencias, sólo se permitían apelaciones al Consejo de Indias en controversias importantes.⁶⁷

En las dos audiencias más importantes de las capitales de los virreinos, en Lima y México, existía una tercera sala, la del Crimen, a cuyos miembros, los alcaldes del crimen o alcaldes de corte, les estaba encargada la justicia penal y así dejar que las otras dos salas integradas por los oidores se dedicaran exclusivamente a las controversias civiles. Sin embargo, estos alcaldes del crimen, que también eran juristas, gozaban de un prestigio menor al de los oidores y tampoco pertenecían al acuerdo real junto con el virrey.

La cantidad de jueces que pertenecían a la Audiencia, hacia finales del siglo XVIII, creció a 10 oidores, tres fiscales y cinco alcaldes del crimen en la Audiencia de México y a cinco oidores y dos fiscales en la Audiencia de Guadalajara.⁶⁸ En las restantes audiencias americanas era similar la proporción de las cifras de miembros.

En 1776 se estableció el cargo de regente en todas las audiencias de América. Éste fue un funcionario que, al igual que los oidores, debía ser un jurista, y al que se encargó la dirección interna de la Audiencia, pero que ejercía las mismas funciones de juez que los oidores.⁶⁹ Junto a estos funcionarios, una gran cantidad de subordinados formaban parte de cada audiencia, algunos de ellos para ejercer labo-

⁶⁶ Para conocer el establecimiento, composición y funcionamiento de las audiencias, véase Schäfer, *El Consejo Real...*, op. cit., t. 2, capítulo 1, párrafo 2; y también Ruiz Guiñazú, *La magistratura...*, op. cit., capítulos 3 a 5.

⁶⁷ Acerca de las determinaciones del cuerpo de procesos, véase las leyes del título xv, libro II de la *Recopilación de Indias*.

⁶⁸ Véase II Conde de Revilla Gigedo, *Instrucción reservada...*, op. cit., p. 139. Después de 1794, la cantidad de oidores fue, no obstante, reducida a ocho y la de los alcaldes del crimen a cuatro, en tanto que la cantidad de fiscales permaneció igual. Villaseñor y Sánchez, *Theatro...*, op. cit., t. 1, p. 37, establece la cantidad de oidores en 12 y la de alcaldes del crimen en seis hacia mediados del siglo XVIII.

⁶⁹ Véase Konetzke, *Die Indianerkulturen...*, op. cit., p. 134.

res notariales y otros tan sólo como relatores, secretarios o abogados de partes.

Según su presidente, las audiencias americanas se dividían en tres grupos: las audiencias virreinales, con un virrey como presidente; las audiencias pretoriales, dirigidas por un presidente, que a la vez era gobernador y capitán general de una provincia y, finalmente, las audiencias subordinadas, sometidas a un oidor decano y subordinadas al área jurisdiccional del virrey y de la audiencia virreinal correspondiente.⁷⁰

A esta tipología correspondía también la importancia de las distintas audiencias, sin que esta diferencia deba comprenderse como una organización jerárquica, por ejemplo, en el sentido de que de las decisiones tomadas por una audiencia de algún grupo menor pudiera apelarse a otra audiencia de mayor rango. La distinta importancia de las audiencias que tenían igual rango al impartir justicia más bien se derivaba de la distinta naturaleza de sus tareas político-administrativas que la Corona encargara a estos tribunales, teniendo mayores responsabilidades políticas los dos tipos primeros de audiencias mencionadas. Estas funciones políticas diferenciaban a las audiencias coloniales de las de la metrópoli, cuyas competencias eran considerablemente más reducidas y se limitaban exclusivamente a dictar justicia.

Como ya se mencionó, las audiencias ejercían la función de consejeros del virrey o de los presidentes, gobernadores y capitanes generales autónomos y, por tanto, tenían gran influencia sobre el gobierno y la administración de las provincias en particular. La posibilidad de apelar a la Audiencia contra medidas gubernativas del virrey o de los gobernadores, hacía que esta institución fuera un organismo de control de la administración civil. Además, las audiencias tenían ciertas facultades, como cuerpo colegiado, en la administración de las ciudades para todo el virreinato, o de alguna provincia. En los casos de ausencia o muerte del virrey o gobernador, recayó en ellas el mando supremo y, en tales casos, la capitánía general⁷¹ quedaba en manos del oidor de mayor antigüedad.

No obstante, las audiencias también debían realizar funciones administrativas concretas. Una audiencia tenía facultad para nombrar y enviar a personas de su elección a tomar determinadas medidas de inspección o de aplicación de normas legislativas en su área jurisdic-

⁷⁰ *Ibid.*, y Ruiz Guiñazú, *La magistratura...*, op. cit., pp. 41 ss.

⁷¹ *Recopilación...*, op. cit., libro II, título xv, leyes XLVII y LVII.

cional.⁷² Asimismo, podía ordenar que se realizaran pesquisas secretas de los más diversos asuntos,⁷³ o bien, luego de terminado el periodo de servicio de un juez subordinado, ordenar el juicio de residencia, por tanto, la investigación de su actuación en el cargo.⁷⁴ Adicionalmente, un oidor de audiencia debía emprender periódicamente una visita por todo el territorio de jurisdicción de la audiencia.⁷⁵

Además, a las audiencias les correspondía determinar los emolumentos y los aranceles que los escribanos, curas, abogados y autoridades en general podían cobrar por sus servicios.⁷⁶ Aparte, cada audiencia debía llevar un registro de todos los vecinos que vivían en el territorio de su jurisdicción, en el cual debían anotarse sus circunstancias personales.⁷⁷ Estos tribunales tenían también entre sus responsabilidades supervisar el cobro del tributo de los indios, y ocuparse de la matriculación periódica de los tributarios.⁷⁸ Las audiencias asimismo debían controlar la administración de las ciudades y supervisar la hacienda municipal, así como autorizar las ordenanzas sobre el orden público municipal.

No sólo a las audiencias les correspondía un destacado lugar en la administración colonial, sino también a sus integrantes individuales, oidores y fiscales, a quienes correspondían funciones muy importantes, como efectuar visitas, juicios de residencia, inspección de las cárceles, hospitales, mercados de las capitales y otras comisiones similares. Los oidores desempeñaban funciones administrativas como asesores en muchas áreas administrativas o como jueces privativos en la administración de los impuestos.

Importancia especial tenían los fiscales no sólo dentro de la audiencia sino en toda la administración central colonial, pues como abogados de la Corona que eran, debían defender los intereses del monarca y del público. Esta función no se limitaba exclusivamente a los aspectos legales, sino que también se extendía a problemas de gobierno y administración, y les permitía opinar ante las más diversas cuestiones o promover el cumplimiento de determinadas medidas, pero sin que la audiencia o el virrey, según el caso, se vieran obligados a doblegarse

⁷² *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XV, ley CXVII.

⁷³ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro VII, título I, ley IV.

⁷⁴ Solórzano, *Política indiana...*, *op. cit.*, t. 4, p. 41.

⁷⁵ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XXXI, ley I.

⁷⁶ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XV, ley CLXXVIII.

⁷⁷ *Recopilación...*, *op. cit.*, libro II, título XV, ley CLXVI.

⁷⁸ Véase las leyes del título V, libro VI de la *Recopilación de Indias*.

a sus votos o reclamos.⁷⁹ Se puede afirmar que en la segunda mitad del siglo XVIII, los fiscales, en especial el fiscal de lo civil (el responsable de vigilar la administración civil), eran consultados para la resolución de prácticamente todos los asuntos de la administración civil y financiera por parte de los virreyes, y que en gran medida determinaban el manejo de los asuntos. Se les consultaba con frecuencia sobre los trámites a seguir, recomendaban consultas a otras autoridades o burócratas y proponían al virrey aceptar o rechazar documentos o vías resolutivas propuestas por otros funcionarios. La frase "como pide el fiscal", por lo menos en la segunda mitad del siglo XVIII, pareció la fórmula estereotipada de las decisiones virreinales.

Debido a la importancia de esta institución, los oidores y fiscales gozaban de muy alto prestigio en la vida colonial, y por eso la Corona, mediante amplias instrucciones de servicio, pero también distinciones y preeminencias a estos funcionarios, se esforzó por destacarlos y evitar que se mezclaran demasiado con la sociedad de su ámbito jurisdiccional. Esto explica la copiosa legislación que prescribía detalladamente el comportamiento de los oidores y la reglamentación con que se buscaba impedir que la vida privada de estos funcionarios, los nexos familiares o la adquisición de bienes los relacionaran excesivamente con la sociedad colonial y perdieran la objetividad en la ejecución de sus importantes funciones.

Estas multifacéticas tareas hacían que la Audiencia de México, junto con la administración del virrey, fuera la autoridad más importante del virreinato, a la que se le definió como el "gabinete de ministros"⁸⁰ del virrey, debido a sus funciones políticas. Ambas autoridades, virrey y Audiencia, estaban estrechamente unidas institucionalmente porque el virrey presidía la Audiencia y por el real acuerdo, con lo que se complementaban mutuamente, pero esto también dio origen a un control mutuo. Este nexo de unión tuvo por consecuencia que un funcionamiento sin fricciones de la administración sólo era posible cuando el virrey y la Audiencia trabajaran armoniosamente.

El cumplimiento de la enorme cantidad de tareas de muy distinta naturaleza elevó a la audiencia en América muy por encima de la posición de un tribunal superior, y le confirió un significado más compa-

⁷⁹ Acerca del cargo de fiscal, hasta el momento no existen investigaciones históricas. Sobre el significado del cargo y sus deberes, véase Solórzano, *Política indiana...*, *op. cit.*, t. 4, libro V, capítulo VI; y las leyes del título XVIII, libro II de la *Recopilación de Indias*.

⁸⁰ Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, p. 51.

rable al del Consejo de Indias en la metrópoli que al de una audiencia en España.⁸¹ Sin embargo, como en el caso del virrey, tampoco se pueden hacer afirmaciones acerca del desarrollo de esta institución en el curso de la época virreinal, ya que también las audiencias sólo han sido objeto de escasas investigaciones históricas.

LA DIVISIÓN TERRITORIAL DEL VIRREINATO

Dificultades similares a las encontradas en la determinación de las fronteras del virreinato de la Nueva España surgen al averiguar los límites y la composición de sus unidades administrativas subordinadas. Al investigar esta cuestión, el historiador topa con designaciones múltiples y descripciones muy diferentes de las áreas jurisdiccionales, tales como provincia, provincia mayor, provincia menor, reino, colonia, partido, gobernación, capitanía general, alcaldía mayor, corregimiento. El significado exacto de estos conceptos no se puede determinar en todos los casos, y tampoco se puede contestar siempre a la pregunta de por qué determinada unidad administrativa recibía esta o aquella designación.⁸²

En toda la legislación española de la época sólo se encuentran indicaciones escasas y muy poco claras acerca de la delimitación de los territorios de los ámbitos administrativos —civil, judicial, militar y fiscal—, que pudiera ayudar a clasificar la multiplicidad de designaciones. En una ley de la época de Carlos II, se dice que los reinos americanos se dividen en provincias mayores y provincias menores,⁸³ sin que se defina con suficiente claridad qué se ha de entender por estas

⁸¹ Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. 4, p. 41, escribe que las audiencias en América tenían entre sus funciones casi las mismas que las del Consejo de Indias.

⁸² Véase Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., p. 120.

⁸³ *Recopilación...*, op. cit., libro v, título i, ley i. Esta ley quizá se pueda interpretar en el sentido de que al mando de las provincias mayores estaba una audiencia o un capitán general, en tanto que las provincias menores eran administradas por gobernadores, corregidores o alcaldes mayores; al menos así lo interpreta Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., p. 120, lo que concuerda con la estimación de Edmundo O'Gorman (véase la siguiente nota). En relación con la división de los territorios americanos, otro autor del siglo xvii menciona áreas administrativas subordinadas en forma sólo muy general, diciendo que son provincias, a cuyo mando estaban gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, mientras que las provincias de superficie más extensa generalmente estaban subordinadas a un gobernador. Véase Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. 4, p. 24.

designaciones, por lo que esta ley es casi incomprensible,⁸⁴ ya que en las restantes leyes se habla en forma muy general de "provincias", que a su vez están divididas en otras provincias. De esta situación sólo se puede deducir que el concepto de provincia, en el idioma español de aquella época, no estaba demasiado claro y se utilizaba para describir, en forma muy general, divisiones territoriales de diversa índole.⁸⁵ En cambio, una ley de la época de Felipe IV se expresa de manera mucho más clara, aunque también se puede atribuir su vocabulario al modo de expresión de la época, y dice que los territorios transoceánicos están divididos en áreas jurisdiccionales de doce audiencias existentes y que éstas, a su vez, se dividen en gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores.⁸⁶ Sin embargo, tampoco esta aclaración que insiste sólo en las jerarquías administrativas nos dice nada acerca de qué principio se siguió en la división por jurisdicciones en las audiencias.

El lineamiento más claro acerca de la división territorial de las áreas descubiertas la debemos a una instrucción muy antigua de Felipe II al Consejo de Indias,⁸⁷ en la que indica que los territorios descubiertos y los que quedaban por descubrir del otro lado del océano, desde el punto de vista administrativo se subdividirían en virreinos, provincias de audiencias, provincias de oficiales reales, adelantamientos, gobernaciones, alcaldías mayores, corregimientos, alcaldías ordinarias, distritos de los alcaldes de hermandad y las jurisdicciones de municipios españoles e indios. La administración de la Iglesia, según esa instrucción debía componerse de arzobispados, obispados sufragáneos, abadías, curatos y áreas de impuesto eclesiástico (llamados diezme-rías), así como en provincias de órdenes eclesiásticas. Al realizar esta división se debía observar que concordaran las unidades administrati-

⁸⁴ Véase Edmundo O'Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales*, p. xxxiv. El autor hace un recuento de las provincias mayores del virreinato. Lo que llama la atención es que estas provincias mayores mencionadas por él no formaban unidades de tipo administrativo, como por ejemplo Michoacán. Según Miranda (véase la nota anterior), una provincia mayor debía representar el ámbito de una audiencia o de una capitanía general, lo que sin embargo no concuerda con el ejemplo citado. Por ello, la designación de provincia mayor es poco clara. Las provincias menores contadas por este autor, que incluye la provincia mayor de México, en realidad fueron alcaldías mayores.

⁸⁵ La dificultad de determinar el concepto de "provincia" es señalada por Rafael Altamira y Crevea, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*; véase "provincia".

⁸⁶ *Recopilación...*, op. cit., libro ii, título xv, ley i.

⁸⁷ *Recopilación...*, op. cit., libro ii, título ii, ley vii.

vas eclesiásticas y seculares, de manera que un arzobispado o una provincia de órdenes eclesiásticas correspondiera a la jurisdicción de una audiencia, un obispado sufragáneo a las gobernaciones o alcaldías mayores y los curatos a un corregimiento o una alcaldía ordinaria.

Si bien hasta el momento no existen trabajos que hayan investigado sistemáticamente la división de las provincias y jurisdicciones coloniales,⁸⁸ de todas maneras se puede decir que las indicaciones de la ley mencionada aparentemente no fueron cumplidas del todo y que en ocasiones fueron superadas por los acontecimientos, puesto que la planeada concordancia de las jurisdicciones eclesiásticas y seculares no pudo realizarse, en tanto que otras unidades administrativas que se indicaban, como los adelantamientos, se suspendieron o perdieron todo significado, y el principio jerárquico indicado en la ley se fue desvirtuando, en el curso de la época colonial, como por ejemplo, en el significado e importancia que tuvieron la alcaldía mayor y el corregimiento. Tampoco esta ley ofrece claridad plena acerca de la división de provincias, ya que menciona áreas administrativas de distintos caracteres, como por ejemplo los ámbitos administrativos de impuestos y diversos distritos de administración legal, sin ponerlos en relación directa entre sí o con otras unidades existentes, como por ejemplo las capitanías generales, a las cuales no se menciona en absoluto. Tampoco se utilizan las designaciones de reino y provincia, con lo que queda en la oscuridad su relación con las unidades administrativas mencionadas.

La mayor importancia de la ley más antigua de las tres mencionadas para la cuestión de la división territorial se encuentra en la indicación de la sucesión de rangos jerárquicos de las jurisdicciones enunciadas, por medio de la comparación con los ámbitos administrativos eclesiásticos correspondientes. Siguiendo la sucesión de rango existente en los territorios transoceánicos, se componían de áreas virreinales, distritos de audiencia, gobernaciones y alcaldías mayores, corregimientos y, finalmente, de distritos municipales de españoles o de indios. Es cierto que se conoce esta composición jerárquica de la administración, pero parece importante subrayar que también en los niveles administrativos más bajos había diversas categorías en las distintas instancias con frecuencia yuxtapuestas, ya que en la literatura se mencionan gober-

⁸⁸ Compárese el citado estudio de O'Gorman con la nota 84, que no llega a satisfacer la exigencia, ya que toma las condiciones de la época colonial como punto de partida de un análisis de la situación existente después de la Independencia, y las indicaciones mencionadas son incorrectas o inexactas.

nadores, corregidores y alcaldes mayores, como si estuvieran independientes unos de otros,⁸⁹ siendo así que en efecto los corregidores y alcaldes mayores estaban subordinados al gobernador,⁹⁰ excepción hecha de los alcaldes mayores quienes en el siglo XVI, como altos cargos de administración de justicia, estaban al mismo nivel jerárquico que los gobernadores. En el siglo XVII las gobernaciones ya se componían de corregimientos y/o alcaldías mayores. Esta organización administrativa jerárquica se mantuvo hasta muy entrado el siglo XVIII. No obstante, hubo un cambio en la relación entre corregimiento y alcaldía mayor. Si en la mencionada instrucción de Felipe II, la alcaldía mayor estaba colocada a un nivel superior al corregimiento, aparentemente se realizó un proceso de asimilación y ya para mediados del siglo XVII se considera a las dos unidades administrativas como iguales en funciones y rango⁹¹ y más tarde es obvio que el corregimiento de ciudades de españoles, a lo menos, fue de mayor rango como institución.⁹²

En el virreinato de la Nueva España surge así una primera división en dos complejos de territorios, concretamente las áreas administrativas de las audiencias de Guadalajara y de México. Las fronteras entre estas dos áreas de jurisdicción, sin embargo, sólo con dificultad pueden trazarse, ya que por una parte las referencias existentes son muy dispares y, por la otra, las fronteras se modificaron con frecuencia durante la época colonial. La determinación asentada en la Recopilación de Indias acerca de la extensión de las distintas áreas de cada audiencia, es de tal manera imprecisa que sólo tiene un escaso valor de referencia. Así, por ejemplo, los territorios que se designan como pertenecientes a la Audiencia de México, son el reino de la Nueva España, al lado de Yucatán, Cozumel y Tabasco, como provincias no pertenecientes a la Nueva España propiamente. Acerca del trazado de la línea fronteriza, la ley⁹³ sólo indica que el área jurisdiccional empieza en donde termina la de la Audiencia de Guatemala, y que termina allí donde empieza el ámbito jurisdiccional de la Audiencia de Guadalajara. A la Audiencia de Guadalajara⁹⁴ se le subordinaron los territorios del

⁸⁹ Esta impresión ofrece, por ejemplo, la obra de C. H. Haring, *The Spanish Empire in America*, pp. 138 ss.

⁹⁰ Se debe exceptuar de esto a los gobernadores locales que, por lo general, estaban al mando de importantes puntos militares defensivos.

⁹¹ Véase Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. 4, p. 24.

⁹² Véase Konetzke, *Die Indianerkulturen...*, op. cit., p. 135.

⁹³ *Recopilación...*, op. cit., libro II, título XV, ley III.

⁹⁴ *Recopilación...*, op. cit., libro II, título XV, ley VII.

reino de Nueva Galicia con Copala, Colima y Zacatula y como fronteras al este y al norte quedaron territorios aún no explorados, al sur el Océano Pacífico y al oriente el área de la Audiencia de México. Por su parte, Humboldt establece como frontera entre ambas audiencias una línea que empezaba un poco al norte de la ciudad de Tampico, se dirigía hacia el este en dirección a San Luis Potosí y luego se desviaba hacia el sudoeste y terminaba cerca de Guatlán, en la costa del Pacífico.⁹⁵ Según las investigaciones más recientes de Rubio Mañé, parece que la determinación de la frontera por parte de Humboldt no es del todo correcta, puesto que los territorios que están considerablemente más al norte de la línea divisoria también pertenecían a la Audiencia de México.⁹⁶ Según esta exposición, hacia principios del siglo XVIII, se incluían en la Audiencia de México los actuales estados de Sonora, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala, Puebla, México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, así como el territorio del estado de Nuevo México perteneciente hoy a los Estados Unidos.⁹⁷ A la Audiencia de Guadalajara pertenecían los territorios de los actuales estados de Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Aguascalientes, Zacatecas, Durango y Chihuahua. Sin embargo, durante la época colonial se modificó esta división en varias ocasiones, sobre todo en las provincias del norte que sufrieron frecuentes modificaciones para incluir el área jurisdiccional de una u otra audiencia, según que la situación pidiera que se la sometiese a la autoridad directa e inmediata del virrey, debido a las frecuentes luchas contra indios nómadas en las amenazadas provincias del norte. A pesar de las muchas y frecuentes modificaciones, de todas maneras quedó establecido que también durante la época de la estancia de Humboldt, varias de las provincias que estaban al norte de la línea fronteriza precisada por él pertenecían a la Audiencia de México. Esta asignación de las provincias del norte a México seguramente se refería sólo a asuntos relacionados con lo militar y el gobierno, porque en materia de justicia, Guadalajara siempre fue la responsable.

Sin embargo, tampoco las fronteras de la Audiencia de Guadalajara

⁹⁵ Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, t. 2, p. 162.

⁹⁶ Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, pp. 39 ss.

⁹⁷ Para facilitar la localización se dan los nombres actuales de los estados mexicanos que se derivaron sin mayores modificaciones de las unidades administrativas coloniales, cuya descripción aún debe mencionarse.

se pueden determinar con certeza. Según la definición de la recopilación mencionada, los territorios de Zacatula y Colima, cercanos al Océano Pacífico, debían pertenecer a la Audiencia de Guadalajara. No obstante, según Bravo Ugarte,⁹⁸ Zacatula nunca perteneció al área de Guadalajara y Colima, y por lo menos en el siglo XVIII, estuvo subordinada a la de México, mientras que de la presentación hecha por Parry⁹⁹ se puede deducir que ambas regiones pertenecían al área jurisdiccional de Guadalajara a partir de 1574.

De todo lo anterior puede verse que en el estado actual de las investigaciones históricas, muy difícilmente se podría hacer una delimitación clara de los ámbitos jurisdiccionales de ambas audiencias, en especial porque sus competencias judiciales sobre los distintos territorios se modificaron con frecuencia. Otra manera de dividir el territorio del virreinato es con base en las diversas empresas de conquista, de las cuales se originaron distintos reinos y provincias. Esta manera de designar se refería a territorios así calificados debido a su dimensión territorial, la situación de la población prehispánica y al rango de los que conquistaron la región y fundaron entidades administrativas, aunque no se pueda explicar en qué consiste la diferencia entre las designaciones de provincia y de reino.

En el siglo XVIII se pueden distinguir con certeza en el virreinato de la Nueva España los siguientes reinos y provincias:¹⁰⁰ *i*) Reino de la Nueva España; *ii*) Reino de la Nueva Galicia (Jalisco, Aguascalientes y Zacatecas); *iii*) Reino de Nueva Vizcaya (Durango y Chihuahua); *iv*) Provincia de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Tabasco); *v*) Nuevo Reino de León (Nuevo León); *vi*) Colonia del Nuevo Santander (Tamaulipas); *vii*) Provincia de Coahuila (Coahuila); *viii*) Provincia de Sinaloa (Sinaloa); *ix*) Provincia de Sonora (Sonora); *x*) Provincia de Tejas (Texas/Estados Unidos); *xi*) Provincia de Nayarit (Nayarit); *xii*) Provincia de la Vieja California (Baja California); *xiii*) Provincia de la Nueva California (California/Estados Unidos), y *xiv*) Reino de Nuevo México (Nuevo México, Arizona/Estados Unidos).¹⁰¹ Estos territorios

⁹⁸ J. Bravo Ugarte, *Historia sucinta de Michoacán*, t. 2, p. 85.

⁹⁹ J. H. Parry, "The Audiencia of Nueva Galicia in the 16th.", *Century*, p. 35.

¹⁰⁰ Se menciona entre paréntesis a los estados mexicanos actuales que se derivaron de estas provincias coloniales.

¹⁰¹ Véase O'Gorman, *Breve historia...*, op. cit., pp. xxxii ss. El autor nombra al reino de la Nueva España equivocadamente como reino de México. Designa a Yucatán y Nueva Vizcaya como gobernaciones, lo que no es correcto, ya que ambos territorios fueron capitanías generales, no tiene sentido conferir a estas provincias rango derivado del

del virreinato eran unidades administrativas a cuyo frente se encontraba un gobernador o bien un gobernador y un capitán general, al cual estaba subordinado el gobierno de la provincia. Algunos de dichos territorios fueron anexados a provincias vecinas durante diferentes épocas y estaban subordinados a sus autoridades.

A comienzos del siglo XVIII, en el territorio del virreinato existían las siguientes capitanías generales y gobiernos: *i)* gobierno y capitanía general de la Nueva España; *ii)* gobierno y capitanía general de Yucatán; *iii)* gobierno y capitanía general del Nuevo Reino de León; *iv)* gobierno de Nuevo México; *v)* gobierno de Coahuila, y *vi)* gobierno de Sonora, todos subordinados a la jurisdicción de las autoridades virreinales, y *vii)* gobierno y capitanía general de Nueva Galicia, así como *viii)* gobierno y capitanía general de Nueva Vizcaya, estas últimas conformando el territorio de la Audiencia de Guadalajara.¹⁰²

Las fronteras de estas unidades administrativas no se pueden establecer con certeza, pero, por derivación, debieron de ser más o menos idénticas a los estados federados de la actual República Mexicana. Probablemente tampoco en aquella época hubo una delimitación fronteriza en el sentido en que hoy se entiende el concepto. Existen muchos indicios que señalan el hecho de que en la época colonial se limitaban las personas a declarar tierras individuales como subordinados a esta o aquella provincia, determinación que probablemente se justificó con el proceso de colonización o de conquista de los territorios, o bien esto ocurrió con referencia de antedecentes legales, o se decidieron según el hecho de que el dueño era vecino de un lugar perteneciente a tal o cual jurisdicción. Con esta subordinación de cada asentamiento o lugar individual, se dio entonces también una definición fronteriza entre provincias aledañas por razones de posesión de tierras en zonas indeterminadas, según que el propietario fuera vecino de una u otra provincia cuando sus posesiones estaban en las fronteras aproximadas de dos ámbitos jurisdiccionales.

El rango de los funcionarios que estaban al frente de las distintas nombre del cargo de los funcionarios superiores que los administraban, después de utilizar para los otros territorios la designación genérica de provincia. A Nuevo México lo menciona erróneamente como provincia, cuando en realidad la provincia era, al igual que Nueva Vizcaya, un reino. Véase Villaseñor y Sánchez, *Theatro...*, *op. cit.*, t. 2, pp. 409 y 339.

¹⁰² Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, pp. 39 ss. A pesar de todo, contradice el mapa adjunto al texto. En el transcurso del siglo XVIII esta cantidad aumentó con el establecimiento de los gobiernos de Nuevo Santander y de Tejas.

provincias a menudo cambió, asimismo, durante la época colonial; por ejemplo, Nuevo México era una capitanía general en el siglo XVII,¹⁰³ y durante el mismo periodo Sonora estaba subordinada a un alcalde mayor,¹⁰⁴ quien dependía administrativamente del capitán general de Nueva Vizcaya.

Estas provincias, a su vez, eran jurisdicciones subdivididas, que con frecuencia eran de dimensiones territoriales muy diversas, aunque siempre se definieran por la cantidad de poblaciones como determinadas entidades subalternas administrativas. Sólo los territorios del centro de México, poblados muy densamente desde principios de la época colonial, mantenían en gran parte subdivisiones prehispánicas, por lo cual no era necesario introducir un esquema nuevo de subdivisión, mientras que las provincias del norte, poco conocidas y exploradas, no se constituyeron nunca en unidades más pequeñas o sólo lo hicieron en parte conforme avanzó su poblamiento. La cantidad total de estas jurisdicciones (corregimientos, alcaldías mayores y gobiernos) en todo el virreinato se acercaba a las 200;¹⁰⁵ lo que está comprobado es que en diversas épocas, varios de estos distritos siempre fueron anexados a distritos administrativos aledaños.

Al frente de estos distritos jurisdiccionales estaban gobernadores locales (generalmente militares), pero principalmente corregidores y alcaldes mayores. La cantidad de corregidores, durante la época colonial, fue decreciendo de tal manera que en el siglo XVIII, al frente de casi todas las jurisdicciones se hallaban alcaldes mayores.

Los que deben mencionarse antes que nada son los gobiernos locales dentro del reino de la Nueva España. En los puertos y fortalezas de Veracruz y de Acapulco existía un gobernador. En la ciudad de Tlaxcala, junto con el distrito que le pertenecía territorialmente, estaba al frente un gobernador. Como señal de reconocimiento a los tlaxcaltecas por los servicios prestados a la Corona durante la Conquista, este distrito fue designado gobierno. Lo mismo sucedió a las posesiones señoriales de los herederos del conquistador de México, Hernán Cortés, que se componían de varias jurisdicciones dispersas, y cuya familia recibió el privilegio de nombrar un gobernador para administrar estas posesiones. Hacia mediados del siglo XVIII se crearon otras dos gober-

¹⁰³ Véase Luis Navarro García, *Sonora y Sinaloa en el siglo XVIII*, pp. 285 ss.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 73 ss.

¹⁰⁵ Véase Villaseñor y Sánchez, *Theatro...*, *op. cit.*, tt. 1 y 2, en cada caso en relación con la cuenta de las jurisdicciones individuales.

naciones más, una en Tabasco y la otra en la provincia aledaña de Isla del Carmen, aparentemente por motivos militares, como sucediera por lo general en todos los sitios de importancia militar o similar, que gozaban de ciertos privilegios.

Estas jurisdicciones podían estar divididas en territorios de dimensiones todavía más reducidas, concretamente en las áreas de los distintos municipios. A cada ciudad o villa le pertenecía un determinado territorio circundante (alfoz), jurisdicción de las autoridades citadinas. Aparte de los asentamientos de españoles, también los pueblos de indios se dividieron en distritos municipales, las llamadas repúblicas de indios, que también se administraron según las normas del derecho municipal castellano. Estas repúblicas se componían por lo general de varios poblados indios, llamados comunidades de indios, de los cuales una era la cabecera. De esta manera, un corregimiento o una alcaldía mayor se podía componer de diferentes cantidades de municipios o repúblicas de indios, en tanto que la cantidad de estas últimas pertenecientes a un distrito municipal, solía ser muy diversa y consecuentemente también el número de lugartenientes del corregidor o alcalde mayor. Algunas alcaldías mayores de las provincias del norte, siempre escasamente pobladas y con una población muy fluctuante, no contaban con subdistritos, ya que no tenían ni ciudades ni poblados de indios, sino que la población vivía en pequeños asentamientos individuales muy distantes entre sí.

Además de esta composición político-administrativa del virreinato, aún habrá otras divisiones distritales, por ejemplo las citadas provincias de oficiales reales y también la división en jerarquías eclesiásticas, que con frecuencia correspondían a las extensiones de las jurisdicciones seculares, pero no analizaremos estas divisiones.

En resumen, se puede afirmar que la división administrativa del virreinato no puede determinarse firmemente, ofreciendo un panorama muy desconcertante, y a pesar de la organización jerárquica expresada, fue extraordinariamente confusa por la separación de las áreas administrativas (civil, judicial, militar, fiscal), ya que la llamada división en muchos respectos sólo era esquemática y contenía muchas fórmulas mezcladas, además de diferencias entre una región y otra, causadas todas por su desarrollo histórico individual. Asimismo, durante la época colonial ocurrieron diferentes modificaciones administrativas que aún requieren investigación y que posiblemente modificaron el principio jerárquico expresado, aparte de que el complejo general de la

organización territorial aún necesita una investigación histórica a fondo. Para conocer completamente la historia de la organización espacial del México moderno y para entender la articulación política de estos ámbitos jurisdiccionales a partir del siglo XIX, este tipo de investigación sería de gran importancia.

Lo que causa más desconcierto es la gran cantidad de jurisdicciones pequeñas y muy pequeñas, como las gobernaciones, los corregimientos y las alcaldías mayores, así como la existencia de muy diversos municipios, que con frecuencia eran de distinta dimensión territorial y de extensión topográfica totalmente irracional.

Llama la atención que aparentemente la metrópoli española sólo contaba con conocimientos muy confusos acerca de las realidades geográficas y de las unidades administrativas existentes en sus posesiones transoceánicas. Hacia mediados del siglo XVIII, en 1741, se emitió una cédula real a todos los virreyes, presidentes de audiencia, capitanes generales y gobernadores, en la que se les exigía que enviaran a la Corona informaciones detalladas acerca de sus provincias, puesto que "la carencia de las mismas tiene consecuencias muy desfavorables en el Consejo de Indias".¹⁰⁶ Siete años después, se le pidió al secretario del Consejo de Indias responsable de la Nueva España, "describir las demarcaciones del virreinato de la Nueva España, con la cuenta detallada de todos los reinos y provincias que están subordinadas a su jurisdicción",¹⁰⁷ tarea en cuya ejecución todavía se asentaron crasos errores.¹⁰⁸

LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y LOCAL

Así como el virrey, en su calidad de gobernador de la Nueva España, también los gobernadores de provincias¹⁰⁹ ejercían la autoridad de gobierno en los territorios que les estaban subordinados. Como se mencionó, los gobernadores de provincias, durante la temprana época co-

¹⁰⁶ Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, p. 42. El total del texto de la cédula se encuentra publicado en Villaseñor y Sánchez, *Theatro...*, op. cit., t. 1, pp. 17 ss. Véase además J. I. Rubio Mañé, *Jurisdicciones del virreinato de Nueva España en la primera mitad del siglo XVIII*, donde también se reproduce la cédula mencionada y se investigan sus efectos.

¹⁰⁷ Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, p. 42.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 43.

¹⁰⁹ Acerca del cargo de gobernador, véase Molina Argüello, *El gobernador...*, op. cit., *passim*, y Rubio Mañé, *Introducción...*, op. cit., t. 1, capítulo 8.

lonial, gozaron de una gran autonomía ante el virreinato y sólo debían obedecer mandamientos generales importantes del virrey.¹¹⁰ No obstante, con el transcurso del tiempo y hasta el siglo XVIII, estos gobernadores de provincia, quedaron cada vez más subordinados al virrey.

Aparte de las actividades de gobierno y de administración en sus provincias, los gobernadores también tenían que impartir justicia, civil y penal, en primera o segunda instancia, en los asuntos llevados a su tribunal. Esta era una facultad que debían compartir con los alcaldes mayores y corregidores en la provincia que les estaba subordinada. A este respecto se debe decir que diversas autoridades podían impartir justicia en primera instancia. Los alcaldes ordinarios de un distrito municipal también eran jueces de primera instancia, tanto como un corregidor o un alcalde mayor en cuya jurisdicción estaba la ciudad, villa o república de indios. El gobernador tenía esta misma función en el ámbito de la ciudad capital, o de algún lugar que no quedara directamente subordinado a la autoridad de alguno de sus alcaldes mayores o corregidores en la misma provincia. En todo caso, lo que era decisivo para la resolución de conflictos de competencia dependía de qué tribunal era invocado por las partes litigantes. En tiempos antiguos, las apelaciones debían dirigirse a la instancia inmediata superior, por lo que se podía apelar ante un corregidor o alcalde mayor de una sentencia dictada por un alcalde ordinario, o bien, incluso, ante el gobernador de la provincia. Las sentencias dictadas en primera instancia por jueces que eran corregidores o alcaldes mayores se llevaban en caso de apelación ante el gobernador y las de éste, a la Audiencia. No obstante, durante la época colonial muy pronto se implantó la regla de que, con muy pocas excepciones, todas las apelaciones contra sentencias dictadas en primera instancia se dirigieran a la audiencia correspondiente al territorio donde fueron dictadas.

Otra tarea importante de los gobernadores (que a la vez era expresión de su superioridad jerárquica) fue el nombramiento de algunos de los alcaldes mayores o corregidores de su provincia. Si bien la Corona o el virrey se habían reservado el derecho de nombrar a los alcaldes mayores y corregidores más importantes, a los gobernadores les quedaba el derecho de nombrar personas para el mayor número de tales cargos.¹¹¹

¹¹⁰ *Recopilación...*, op. cit., libro II, título XV, ley LII.

¹¹¹ Antonio Vázquez de Espinosa, *Compendio y descripción de las Indias occidentales*, p. 286, escribe, por ejemplo, que a comienzos del siglo XVI el gobernador de Nueva Vizca-

Además de la administración civil, a los gobernadores también les correspondía cumplir tareas importantes en el aspecto militar. Eran responsables de cuidar la seguridad de su provincia y, en caso de amenaza, de tomar todas las medidas defensivas que fueran necesarias,¹¹² mientras que en tiempos de paz, sólo debían supervisar la administración de las tropas o milicias. En todos los asuntos de carácter militar, los gobernadores estaban subordinados al mando superior de los capitanes generales de provincia. Llama la atención que en el virreinato de la Nueva España, la gran mayoría de los gobernadores de provincia tuvieran asimismo el cargo de capitán general, como los gobernadores de Nueva Galicia, Yucatán, Nueva Vizcaya y Nuevo León. Al rango de capitán general correspondía el mando supremo de tropas, la dirección de la administración militar y también la justicia militar para un determinado territorio. Debido a esto, un gobernador que fuera simultáneamente capitán general, en relación con los órganos centrales de gobierno virreinal, tenía mayor independencia que un simple gobernador de provincia, que no contaba con autoridad militar. Fueron precisamente las tareas militares las que diferenciaron mucho los cargos administrativos de un gobernador de un alcalde mayor o un corregidor,¹¹³ ya que estos dos últimos no tenían características ni autoridad militar en sus jurisdicciones.

El carácter militar de los gobiernos se vuelve especialmente claro en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando estos cargos fueron ocupados exclusivamente por oficiales en activo, a los que en los documentos de la época se describe siempre como gobernador militar y político,¹¹⁴ tanto para gobernadores de provincia como para gobernadores locales.

Como en todos los cargos de la administración colonial española, también el de corregidor se originó en la administración de la metró-

ya mandaba 27 corregimientos y alcaldías mayores en su provincia. Villaseñor y Sánchez, *Theatro...*, op. cit., t. 2, p. 295, dice que para mediados del siglo XVIII el gobernador del Nuevo Reino de León nombró a todos los alcaldes mayores de su gobierno en el territorio subordinado.

¹¹² Véase Molina Argüello, *El gobernador...*, op. cit., pp. 150 ss.

¹¹³ Haring, *The Spanish...*, op. cit., pp. 138 ss., no está en lo correcto cuando atribuye a los gobernadores funciones militares sólo si tenían simultáneamente el título de capitanes generales y, por otra parte, sostiene que las responsabilidades de los gobernadores eran las mismas que las de los corregidores y los alcaldes mayores, lo que sólo es correcto para los dignatarios incluidos en la administración inmediata y dirigida por él, personalmente, en su sede gubernamental.

¹¹⁴ Una excepción parece haber sido el gobernador del Marquesado del Valle, quien además no era funcionario de la Corona.

poli,¹¹⁵ donde durante el siglo xv la Corona de Castilla empezó a colocar a estos funcionarios en las ciudades, con el fin de someter los organismos urbanos de administración autónomos y los cabildos, a un control más estricto por la autoridad de la Corona.

A consecuencia de la conquista de los reinos americanos, la institución fue incluida en el sistema administrativo colonial, donde sufrió cierta modificación. Aparte de los corregidores que se encontraban al frente de la administración municipal de ciudades y villas de españoles según el ejemplo existente en la metrópoli, se desarrolló la función del corregidor de indios, funcionario que encabezaba los ámbitos municipales exclusivamente formados por pueblos de indios.¹¹⁶ Al terminar la Conquista, a muchos de los conquistadores se les entregaron grupos de indios en encomienda: la Corona reclamaba tributos de la población aborigen, porque la Corona de Castilla se sentía legítima sucesora de los gobernantes indios y, por tanto, hacía exacciones a los naturales, de la misma manera que los reyes y caciques indígenas exigieron tributos a sus súbditos. En compensación por la cesión de tributos debidos a la Corona, el encomendero aceptaba ciertas responsabilidades, por ejemplo, el cuidado de los indios y su enseñanza religiosa como también la prestación de servicio militar en defensa de las tierras conquistadas. Sin embargo, no todas las comunidades de indios fueron asignadas como encomiendas privadas. Los restantes indios se consideraron como encomienda de la Corona y su administración se quedó a las órdenes de los corregidores. Debido a esto, hubo cierta diferencia entre las comunidades de indios a cargo de un encomendero y los que estaban subordinados a un corregidor.¹¹⁷ Por una reducción generalizada de las encomiendas de particulares, los corregidores ganaron influencia y se volvieron funcionarios a los que se les asignó toda la administración civil, incluyendo la facultad de impartir justicia al nivel

¹¹⁵ Acerca del cargo de corregidor en España, véase Albi, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, *passim*. Acerca del significado de este cargo en América, véase C. E. Castañeda, *The Corregidor in Spanish Colonial Administration*, para una visión aceptable. Mucho más confiable es la sucinta exposición de este tema que hace Ricardo Zorraquín Becú, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, pp. 172 ss.; véase además el estudio monográfico de Guillermo Lohmann Villena, "El corregidor de Lima (estudio histórico jurídico)", en *Anuario de Estudios Americanos*, t. 9, Sevilla, 1952.

¹¹⁶ Acerca del cargo de corregidor de indios, véase Guillermo Lohmann Villena, *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*.

¹¹⁷ Véase Charles Gibson, *The Aztecs under Spanish Rule*, p. 82.

de los pueblos de indios que al mismo tiempo se sometieron al sistema de administración municipal castellano. A su autoridad se sometieron tanto los indios de la Corona como los que estaban encomendados a particulares.

Muy pronto, junto al corregimiento apareció la alcaldía mayor, cargo que igualmente fue tomado de España y que en su origen tuvo un carácter exclusivamente judicial. Su frecuente empleo en la Nueva España, en contraste con lo sucedido en el virreinato del Perú, puede remontarse a las proposiciones realizadas por el visitador Tello de Sandoval en 1545, quien en su informe escrito a la Corona se quejó del estado de la administración de justicia, especialmente en las provincias más alejadas de la ciudad de México, proponiendo que se abrogaran los corregimientos, que se dividiera el territorio en provincias y que desde la metrópoli se enviara para encargarlas a alcaldes mayores escogidos, experimentados y letrados jurídicamente. Gracias a esta medida, el visitador esperaba que los graves abusos en que los corregidores habían incurrido en su trato a los indios pudieran remediarse.¹¹⁸ Efectivamente, en época inmediata posterior se puede observar una disminución de los corregimientos y un aumento de las alcaldías mayores. A finales del siglo xviii sólo quedaban catorce corregimientos en el virreinato de la Nueva España.¹¹⁹ Sin embargo, por falta de investigaciones, se sabe poco de este proceso y de la absorción de muchos corregimientos por alcaldías mayores, a no ser que un motivo debe de haber sido la baja de los ingresos de tributos, a causa de la mortandad entre los indios, y de cuyos fondos debían pagarse los sueldos de estos funcionarios.

Es cierto que el cargo de alcalde mayor perdió mucha de su importancia exclusivamente judicial y se adaptó a las funciones del cargo de corregidor, de modo que ambos funcionarios ejercían tanto la administración civil como la justicia en sus jurisdicciones. Tampoco los alcaldes mayores quedaron limitados a ejercer sus funciones sólo en distritos con población india, sino que también se puede certificar su existencia como administradores de capitales de provincias tan importantes como Puebla, Oaxaca y Valladolid (hoy Morelia) de vecindario español. Lo que todavía queda por investigar es si se cumplió la obli-

¹¹⁸ Carta del 9 de septiembre de 1545 del visitador Tello de Sandoval al príncipe Felipe, en Francisco del Paso y Troncoso, *Epistolario de Nueva España, 1505-1818*, t. 4, pp. 210 y 213.

¹¹⁹ Véase la división por provincias contenida en la "Real ordenanza para el establecimiento de intendentes".

gación de que los alcaldes mayores fueran juristas letrados, como lo propuso Tello.

Las responsabilidades de corregidores y de alcaldes mayores eran muy vastas y diversas. Ejercían funciones de control muy extensas en todas las áreas de la vida económica y social además de tener el poder policiaco en sus manos. Aparte de impartir justicia en los procesos civiles y penales, tenían también la obligación de incorporar a la sociedad colonial a los indios, recibiendo de los gobernadores de indios (los jefes municipales de las repúblicas de indios) la transferencia de lo cobrado por concepto de tributos, y vigilaban las elecciones de autoridades municipales indígenas. Además, la Corona les había asignado tareas generalizadas, como la protección de la población aborigen contra posibles abusos y malos manejos de parte de los grandes propietarios, hombres de negocios y encomenderos, así como la construcción de caminos, la promoción del comercio y de los oficios.¹²⁰

Los alcaldes mayores y corregidores en cuyas jurisdicciones hubiera una ciudad española administrada por un concejo municipal (cabildo) tenían a su cargo el cumplimiento de muchas y extensas obligaciones. En estos casos, debido a las particularidades de sus cargos de funcionarios de la Corona, les correspondía igualmente el de presidir al cabildo, aparte de las funciones de control que tuvieran que realizar sobre las distintas áreas de la administración urbana. Por tanto, en el presidente del cabildo recaía la supervisión y autorización de las elecciones anuales a los cargos municipales, la aceptación o el rechazo de los acuerdos tomados por el cabildo, la inspección de mercados, de los negocios, de las prisiones, de los pesos y medidas y, sobre todo, el control del cobro financiero para la administración urbana. A todos los corregidores y alcaldes mayores se les fijó asimismo como tarea hacer un viaje de inspección o visita por todo el distrito a su cargo, el que debían realizar una vez durante el periodo de su oficio (que era entre tres y cinco años). En el caso de los alcaldes mayores y corregidores que no eran juristas letrados, tenían la obligación de nombrar a un asesor letrado, quien debía apoyarlos en sus funciones como jueces.¹²¹

¹²⁰ Las medidas de protección y promoción de comercio y artesanía, tráfico y condiciones públicas en el siglo XVIII conocidas con los términos globales de "fomento" y "policía", se encuentran ya en párrafos de las instrucciones de servicios de 1500 para los corregidores. Véase Muro Orejón, "Los capítulos de corregidores de 1500", *Anuario de Estudios Americanos*, pp. 12 ss.

¹²¹ Véase Miranda, *Las ideas y...*, *op. cit.*, p. 123.

Debido a que la mayoría de las jurisdicciones incluían varios asentamientos o en su caso municipios, y como el alcalde mayor tenía la obligación de residir en la capital del distrito, debía nombrar representantes en los demás lugares grandes, a los que se llamó tenientes de corregidor o tenientes de alcalde mayor. El derecho de nombramiento quedaba exclusivamente en manos del alcalde mayor o corregidor correspondiente.¹²² Estos tenientes asumían la responsabilidad de impartir justicia en los lugares en que se les nombraba. En relación con quienes los habían nombrado, disfrutaban de una cierta autonomía limitada, ya que sólo con autorización de la Audiencia o del virrey, podía quitárseles su cargo.

Por lo general, los alcaldes mayores y corregidores no ejercían funciones militares. Cada vez que en alguna de las jurisdicciones subordinadas se acantonaran o asentaran unidades del ejército permanente o existió una milicia, estos funcionarios recibían del correspondiente capitán general el nombramiento de capitán de guerra o de teniente de capitán general, por lo que también adquirían responsabilidades militares.¹²³

El sueldo de estos funcionarios por lo general era tan poco que les era imposible sostener su modo de vida sólo con sus honorarios, a pesar de que la dignidad del cargo entrañaba cierto prestigio. Por ello y frecuentemente por ambición, se había vuelto costumbre que estos funcionarios buscaran ingresos de manera ilegal. Una de las prácticas más frecuentes era el comercio (prohibido) utilizando su autoridad, de manera que se hizo habitual que los alcaldes mayores y corregidores obligaran a los indios de sus distritos a comprarles a crédito las más diversas mercaderías o venderles determinados productos a precio fijo, pagado con anticipación. Este sistema de repartimiento, como se le llamó, era con frecuencia una severa explotación y un sometimiento de la población indígena. Vendían a los indios mercancías que ellos no necesitaban, además de exigirles precios exagerados. La Corona intentó una y otra vez minimizar estas anomalías prohibiendo a sus funcionarios dedicarse al comercio, sin lograr éxito. En vista de ello, se tomó la decisión de permitir a los alcaldes mayores y corregidores practicar el comercio para eliminar así los peores abusos mediante una estricta reglamentación; esta decisión ciertamente se derivó de la observación

¹²² Véase Rubio Mañé, *Introducción...*, *op. cit.*, t. 1, p. 105.

¹²³ *Ibid.*, p. 113.

de que era urgente mejorar la situación económica de estos funcionarios.¹²⁴ Parece que este plan de eliminar los abusos perpetrados por los alcaldes mayores y corregidores no tuvo efecto, ya que siguieron apareciendo quejas contra este tipo de comercio y tampoco se logró establecer la reglamentación deseada. Incluso el juicio de residencia (la investigación de las acciones de funcionarios luego de terminado su periodo) al parecer no pudo frenar estos abusos.

Debido a esto resultó ineficaz y dudosa la más baja de las instancias administrativas de la Corona, que tenía la función específica de nexo de unión entre el aparato administrativo oficial y la población. Demostró que la aplicación de las medidas gubernamentales era deficiente en manos de burócratas en los que no podía confiar, y que ponía en duda la voluntad de dirección estatal, ya que estos funcionarios dependían más de los intereses económicos establecidos que de la autoridad de la Corona; esto sin duda fue motivo importante de las reformas que se darían en la segunda mitad del siglo XVIII.

La administración de las ciudades y villas estaba a cargo de ayuntamientos y, por tanto, bajo la autoridad de los alcaldes ordinarios durante el periodo de sus dos años de elección, junto con otros funcionarios ciudadanos subordinados, todos los cuales también eran elegidos. Los cabildos de las grandes ciudades españolas del virreinato se componían de 12 miembros (regidores) propietarios de sus oficios; los de asentamientos más pequeños (llamados villas) tenían sólo seis. Los cargos de regidores se vendían por la Corona ya que desde el reinado de Felipe II se habían convertido en "oficios vendibles y renunciables". Al principio de cada año, los regidores elegían a los alcaldes ordinarios entre los vecinos más prestigiados de la ciudad o villa o dentro de su propio grupo. Esta elección, sin embargo, debía ser autorizada por el representante de la Corona en la ciudad. Igualmente a principios de año, eran ocupados por elección los restantes cargos oficiales de la ciudad.¹²⁵ Las responsabilidades del cabildo y de los funcionarios electos eran muy extensas, y desde el control de la vida económica, el tránsito de personas y de mercancías hasta las tareas de representatividad del público y organización de fiestas públicas, pasando por la responsabi-

¹²⁴ *Real decreto sobre los repartimientos que dan los corregidores*, del 28 de mayo de 1751, en Richard Konezke, *Colección de documentos...*, op. cit., t. 3/1, pp. 255 a 257.

¹²⁵ Para el establecimiento del cabildo, su composición, sus derechos y obligaciones, y para los restantes cargos ciudadanos, véase Constantino Bayle, *Los cabildos seculares en la América española*.

lidad relacionada con la construcción de obras públicas y el aprovisionamiento de las ciudades. Los alcaldes ordinarios, por su parte, impartían justicia en primera instancia como jueces de la ciudad. Contra sus sentencias, según el tipo de controversia que las originara, se podía apelar al corregidor o alcalde mayor o a la audiencia. Los alcaldes ordinarios también tenían la función de cuidar el orden público dentro de la ciudad o villa.

Para poder cumplir las tareas públicas, cada ciudad contaba con medios financieros que aflúan a sus arcas por concepto de arrendamientos de tierras de propiedad municipal, con base en ciertos impuestos al comercio y al ejercicio de oficios, pero también por impuestos a los consumidores. La administración de estos propios y arbitrios, como se llamaban estos ingresos oficiales, por su origen, también era responsabilidad del cabildo urbano, quien la encargó generalmente a un mayordomo.

La máxima autoridad en la administración de la ciudad, sin embargo, era el corregidor o alcalde mayor, por medio de quien la Corona gobernaba los municipios. Contra un veto de los funcionarios de la Corona, ninguna decisión del cabildo era válida, pese a que a estos concejos les quedaba el recurso de queja o apelación a las autoridades centrales del virreinato, o directamente al rey en España.¹²⁶ El estricto control de las administraciones urbanas por la Corona y consecuentemente la falta de incentivos, hicieron que muchos cabildos se paralizaran en sus actividades y que decayera el interés por ocupar cargos municipales, llegando el momento en que se consideraba un privilegio no tener ningún cargo oficial, tanto más que corregidores o alcaldes mayores de ciudades y villas, que generalmente no comerciaban, monopolizaron los asuntos administrativos interesantes junto con una pequeña élite local. Esto tuvo consecuencias muy adversas para la administración de las ciudades, que abandonaba cada vez más sus responsabilidades, dando por resultado un socavamiento interno del cabildo como institución y un abandono de los intereses públicos.

Hubo otra organización similar a la administración urbana de ciudades y villas españolas, y fue la autogestión municipal de los indígenas en sus repúblicas de indios, que se componían de uno o varios pueblos o asentamientos de aborígenes, conformados como municipios. Los varones adultos de la república elegían anualmente entre ellos un gobernador, alcaldes ordinarios y varios regidores. El número

¹²⁶ Véase Miranda, *Las ideas y...*, op. cit., pp. 128 ss.

de alcaldes y regidores dependía de la cantidad de personas que vivían en la comunidad y del número de pueblos.¹²⁷ Como los cabildos de las ciudades españolas, también las repúblicas de indios estaban subordinadas a la Corona y debían solicitar la aprobación del corregidor o alcalde mayor responsable de su república para los resultados de su elección de gobernantes locales. Incluso, era necesaria la presencia de un representante suyo, o la del cura, durante la elección. Las tareas de los representantes elegidos en la república se parecían a las de los cabildos de las ciudades españolas, y los cargos administrativos de la organización eran similares, aunque probablemente no tuvieran tanto prestigio, pues por las condiciones de vida de los poblados indios no se podían utilizar tanto para destacar el prestigio personal. Una de las tareas principales del gobernador de una república era la recaudación de tributos, basándose para ello en las matrículas, que se ajustaban periódicamente. El dinero se debía entregar al corregidor de la jurisdicción.

Para financiar obras públicas en ciertas ocasiones, el municipio de indios disponía de un fondo comunitario, al que cada indio tenía la obligación de entregar, anualmente, una muy pequeña cantidad. El dinero de esta caja de comunidad era cobrado por las autoridades indígenas y administrado conjuntamente con el corregidor o alcalde mayor. Sin embargo, los indios no podían disponer libremente del dinero, y se necesitaba una autorización burocrática para cada retiro de este fondo, que sólo se entregaba una vez comprobado el destino del mismo.

Para asegurar el mantenimiento de los poblados de indios, la Corona había asignado a cada república de indios una determinada superficie de tierras labrantías, propiedad de la comunidad. Estas llamadas tierras de comunidad no se podían vender y se trabajaban o de manera comunitaria o se daban en usufructo a familias individuales.

Si bien la administración de indios no parece haber sido una institución de gran influencia política, para los naturales sí representaba cierta protección contra abusos y explotación por parte de españoles sin escrúpulos, a la vez que garantizaba a cada quien una relativa seguridad económica. Por ello, se puede afirmar que esta institución contribuyó mucho a la supervivencia y continuidad de los indios como grupos étnico-culturales.

¹²⁷ Para el desarrollo y organización de la autoadministración de indios, véase Gibson, *The Aztecs...*, op. cit., capítulo 7; también François Chevalier, "Les municipalités indiennes en Nouvelle Espagne, 1520-1620", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. 15, Madrid, 1944, pp. 352 ss.

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Inmediatamente después de la conquista de México, la Corona nombró a cuatro funcionarios, llamados oficiales reales, que tenían por tarea el cobro y la administración de los impuestos y entregas al rey, además de relevar de sus cargos a los financieros provisionales que Cortés había nombrado. Con esta acción de 1524 se empieza a organizar la administración de real hacienda de la Nueva España, desde antes de que se organizara la administración civil arriba esbozada.¹²⁸ Los cuatro dignatarios mencionados eran un tesorero, un factor, un contador y un inspector de fundición de metales preciosos (llamado veedor), cada uno con funciones determinadas. Estos funcionarios formaron el núcleo de lo que en los tiempos posteriores se desarrollaría como administración financiera, paralelamente al establecimiento de la administración estatal en los territorios conquistados. Muy pronto, sin embargo, el cargo de veedor se unificó con el de factor, y ambas áreas de tareas quedaron bajo la responsabilidad de un solo funcionario.

Estos oficiales reales formaron el núcleo de la burocracia financiera real correspondiente al virreinato, organizadas en las cajas reales o la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, con sede en la ciudad de México, como se llamaría más tarde. La función de esta autoridad era el cobro de los distintos impuestos y entregas debidas a la Corona, el pago de sueldos a todos los funcionarios del virreinato, la ejecución de diversas transacciones financieras y la venta de mercancías que se

¹²⁸ Acerca de la administración financiera y los impuestos en las posesiones españolas en América, no existe ninguna exposición conjunta coherente. En algunas obras resumidas este amplísimo círculo de temas se aborda en forma muy sumaria, como por ejemplo en Schäfer, *El Consejo Real...*, op. cit., t. 2, pp. 168 ss.; además en Haring, *The Spanish...*, op. cit., capítulos 14 y 15; en Priestley, *José de Gálvez...*, op. cit., t. 2, pp. 76 ss. Las mejores exposiciones de este tema aún se dan en obras realizadas en la época colonial que ya tienen carácter de fuentes, como por ejemplo Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda. Por orden del virrey Conde de Revillagigedo de 20 de junio de 1790*, 6 tomos. Un resumen de esta obra se encuentra en Alberto María Carreño (comp.), *Compendio de la historia de la real hacienda de Nueva España. Escrito en el año de 1794*; véase además Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., tt. 4 y 5 (libro vi). Una importante fuente para la historia de la administración financiera de la época colonial de los primeros tiempos es la obra de Gaspar de Escalona, *Gazophilacium Regium Perubicum*. En épocas más recientes apareció *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, de Ismael Sánchez-Bella, una obra interesante que trata de la organización del ámbito financiero colonial en el siglo xvi.

recibían en especie como impuestos, así como la compra de los bienes necesarios para el aprovisionamiento de las tropas o buques de la flota real. Más adelante, las responsabilidades de las cajas reales se extendieron al encargárseles la supervisión de los arsenales reales, en que se almacenaban las armas y los artículos de consumo para los militares, además de otras mercancías monopolizadas por el fisco real. Los oficiales reales debían llevar un registro de sus actividades administrativas, además de rendir cuentas de la manera más exacta. El conjunto de los oficiales reales era responsable de todo lo relacionado con el área financiera real, por lo que este organismo administrativo funcionó como una burocracia colegiada.

El posterior desarrollo administrativo y económico pronto hizo necesaria la creación de nuevas cajas reales. Así, hasta el establecimiento del sistema de intendentes, se crearon tesorerías reales en Veracruz (en 1533), Zacatecas (1570), Durango (1575), Guadalajara (1578), Acapulco (1597), San Luis Potosí (1628), Pachuca (1667), Guanajuato (1675), Sombrerete (1681), Isla del Carmen (1716), Zimapán (1721), San Blas y Chihuahua (1768), Álamos (en 1769 y después transferida a Rosario), Perote (1770) y Arizpe, en la provincia de Sonora (1780).¹²⁹ La gran mayoría de estas tesorerías reales sólo contaba con dos oficiales reales, un contador y un tesorero. Pero la Tesorería de México era el punto central de esta red de administración fiscal extendida por todo el virreinato, sin que por ello los oficiales reales de esta caja central fueran superiores jerárquicos directos de los funcionarios de las demás tesorerías, pues todos estaban igualmente subordinados al virrey.

Por medio de una cédula real de 1573, los oficiales reales obtuvieron la función de jueces de primera instancia en todos los asuntos relacionados con la administración de finanzas,¹³⁰ con el fin de poder actuar más fácilmente contra los deudores de impuestos y defender mejor los intereses de la Corona. Los jefes de estas tesorerías reales tenían la obligación de asistir una vez por semana a una reunión con el gobernador, alcalde mayor o corregidor del distrito, en una llamada junta de hacienda, en la que se consultaban asuntos relacionados con la administración de impuestos. Los oficiales reales de cajas de las provincias eran supervisados por el gobernador, corregidor o alcalde mayor responsable de su jurisdicción, sin que por ello estos funcionarios tuvieran autoridad directa o pudieran dar órdenes a los oficiales reales.

¹²⁹ Véase Carreño, *Compendio...*, op. cit., pp. 6 ss.

¹³⁰ Véase Solórzano, *Política indiana...*, op. cit., t. 5, p. 80.

La administración fiscal de todo el virreinato era parte de las responsabilidades del virrey, quien sin embargo sólo podía ejercer funciones muy generales en el área. Le estaba prohibido ordenar pagos de cualquier tipo que no fueran antes autorizados por el Consejo de Indias. Sólo en casos excepcionales podía el virrey ordenar ciertos pagos, siempre que hubiera consulta previa y autorización otorgada por el real acuerdo. Para los asuntos relacionados con el fisco, al virrey lo asesoraba una Junta General de Real Hacienda, integrada de manera permanente por el virrey, el oidor de la audiencia que tuviera más edad, el fiscal de lo civil, antes de que lo había especial de real hacienda, y el contador de mayor edad del tribunal de cuentas. Esta Junta debía reunirse al menos una vez por semana para resolver problemas de la administración de finanzas y el cobro de impuestos. Sus proposiciones debían someterse a la aprobación del Consejo de Indias, y sólo podían entrar en vigencia inmediata si se trataba de asuntos de trámite sencillo.

Con el fin de reforzar el control de los funcionarios encargados de la recaudación de impuestos, en 1605 se creó un tribunal especial para todo el virreinato, el Tribunal de Cuentas, cuya tarea era la comprobación de las cuentas entregadas por los oficiales reales, y al que se dio autoridad de resolución en todo lo relacionado con el cobro de impuestos.

La administración central del fisco americano estaba en el Consejo de Indias, con autoridad para disponer de todos los ingresos provenientes de los reinos transoceánicos y consultar al rey para decidir sobre la aplicación de los mismos. Una oficina del Consejo de Indias que se creó posteriormente, la Contaduría General de Indias, fue encargada de organizar y controlar la administración de los impuestos coloniales, dar instrucciones de servicio a los encargados del cobro de impuestos, controlar registros y ordenar subsidios financieros de las provincias ricas a las pobres en ingresos. En Sevilla se encontraba asimismo la Casa de la Contratación, organismo subordinado al Consejo de Indias y responsable del tráfico de personas y mercancías con los reinos transoceánicos, y de la organización y control del comercio con América. El ámbito de responsabilidad de este organismo regulador oficial incluía una gran autoridad administrativa, también en materias fiscales generales, como el cobro de impuestos al comercio con América, la retención y distribución del dinero y de metales preciosos provenientes de ultramar.

La cantidad de impuestos cobrados en el virreinato de la Nueva España era muy elevada. Los distintos impuestos y entregas que fluían

por las tesorerías reales se pueden clasificar en tres grupos: *i*) los impuestos cuyas cantidades entraban en un fondo común (llamado masa común), con el cual se pagaban todos los gastos de defensa y administración; *ii*) las entregas, cuya aplicación ya estaba asignada a diversos fines, ya fueran obras caritativas, fideicomisos, pensiones, pago de materiales enviados regularmente a o desde la metrópoli y otros objetivos similares, y *iii*) las entregas que no eran propiedad de la Corona pero que administraba en representación de sus propietarios, principalmente los fondos sobrantes de los *propios* y *arbitrios* de las ciudades y villas y de las cajas de comunidad de indios y otras.¹³¹ En total, la cantidad de los diversos impuestos y entregas que se cobraban en estas cajas reales sumaba más de 80, cuya gran mayoría tenía ingresos insignificantes, que muchas veces no bastaban para cubrir los costos administrativos.

El grupo más importante de todos los impuestos era el del presupuesto del virreinato, es decir la masa común, compuesto por cerca de 35 impuestos distintos, de los cuales sólo una pequeña cantidad representaba ingresos considerables. Los principales ingresos que fluían a la Corona eran los impuestos a la producción de metales preciosos, que en su mayor parte provenía del diezmo de oro y plata y del acuñamiento de monedas en la Casa de Moneda, creada en 1535. También producían considerables ingresos el tributo de indios, el almojarifazgo (impuesto de importación) y la alcabala (impuesto a las ventas), por mencionar sólo algunos.¹³²

Sin embargo, la mayor parte de los impuestos en la época habsburga no era cobrada directamente por los oficiales reales, sino por los cobradores de impuestos, distribuidos por jurisdicciones, que habían comprado en subasta a la Corona el derecho de cobrarlos, y que tenían que entregar a las cajas reales unas sumas determinadas contractualmente. Varios impuestos además no sólo eran supervisados y administrados por los oficiales reales, sino por entidades administrativas especiales con cierta autonomía. El tributo de los indios, por ejemplo, era administrado por la Contaduría de Tributos y la alcabala por la Dirección de Alcabalas, responsables ambas del cobro por todo el virrei-

¹³¹ Véase Carreño, *Compendio...*, *op. cit.*, p. 8.

¹³² Estos datos están basados en los expresados por Fonseca y Urrutia correspondientes al siglo XVIII, pero se puede suponer que estos impuestos de toda la época colonial fueron los que produjeron los ingresos estatales de mayor cuantía y, por tanto, se citan en general como los más importantes impuestos de la Corona.

nato, con excepción de la capital, en la cual la alcabala se cobraba por la Aduana, entidad también autónoma. Asimismo, el mercurio, de extrema importancia para la refinación de los metales preciosos, estaba monopolizado por la Corona y era distribuido por un organismo especial, también encargado de rendir cuentas de sus actividades al fisco. Todas estas administraciones de rentas especiales tenían sede en México, y eran responsables de las reglamentaciones técnicas relacionadas con los impuestos de su sector y, además, tenían la obligación de llevar un registro exacto de sus actividades.

Hacia mediados del siglo XVIII se implantó un nuevo orden en la administración financiera, que apuntaba a centralizar el cobro de rentas y a eliminar los abusos y conformar todo el aparato burocrático con mayor eficiencia, con el fin de obtener mayores ingresos sin tener que aumentar los impuestos o las entregas al fisco real. La primera medida importante se tomó en 1747, al ser nombrado el virrey superintendente general de real hacienda. Como ya se expuso, este cargo daba al virrey más poder, pues le confería inmediatamente la dirección superior de la administración financiera, y la facultad de tomar las medidas que considerara necesarias para mejorar el cobro de impuestos, aumentar los ingresos y lograr una mejor administración. Simultáneamente, a la audiencia y a los oficiales reales se les prohibió limitar los plenos poderes del virrey, o bien intervenir en las funciones del nuevo cargo.¹³³

Por este medio, la administración financiera del virreinato tuvo por primera vez un funcionario competente como superior de la jerarquía, pues aunque el virrey supervisaba desde antes la administración financiera, dependía mucho de las decisiones tomadas por real acuerdo y la junta de hacienda. En cambio, desde entonces pudo llevar las cosas con menos ataduras, y sólo debía rendir cuentas de esta responsabilidad al Ministerio de Indias.

Muy poco después, se efectuó una nueva reforma importante. En 1753, el virrey primer conde de Revillagigedo empezó a someter a la administración real el impuesto de alcabala en la zona de la capital de México, para cuyo cobro estableció una organización burocrática estatal. En todas las demás ciudades importantes del virreinato se fueron creando administraciones de alcabalas, las cuales a su vez establecieron delegaciones más pequeñas en los diversos asentamientos de su jurisdicción. Así, siguiendo el ejemplo de la capital, en todo el virreinato, los

¹³³ Véase Beleña, *Recopilación...*, *op. cit.*, t. 1, p. 352.

asuntos relacionados con este impuesto quedaron a cargo de la administración real. Las administraciones de alcabalas, que ya existían, se subordinaban a una dirección de alcabalas, y sus jefes fueron nombrados directores, con la supervisión superior de todos los negocios relativos al impuesto en cuestión y la resolución de todas las correspondientes controversias legales. Después el cobro de los impuestos que se había dado en arrendamiento contractual fue incorporado a la administración de la Corona y en la capital a la administración propia, la aduana, directamente subordinada a un superintendente de la aduana.

Esto dio por consecuencia un aumento notable del personal en la administración del fisco, lo que motivó finalmente a la Corona, a inicios de los ochenta del siglo XVIII, a nombrar a un fiscal propio de real hacienda, con lo que la cantidad de fiscales de la audiencia aumentó a tres. Además de las mejoras en la administración de los impuestos, también se crearon nuevas fuentes de ingresos para el fisco, como el establecimiento de una lotería estatal y la institución del monopolio estatal del tabaco.

RESUMEN

Esta revisión de la organización de la administración del virreinato de la Nueva España hasta el comienzo de las grandes reformas del siglo XVIII, es en muchos aspectos muy sumaria y simplificada, pues no pudieron tratarse muchas de sus instituciones, que ejercían funciones especiales. Es sumamente difícil hacer una valoración general del desarrollo del aparato burocrático a comienzos de la época reformista y del funcionamiento y la capacidad de actuación de la misma en vísperas de la reforma, ya que no hay investigaciones históricas suficientes sobre el desarrollo de la organización de la administración del virreinato en grandes lapsos, como en todo el siglo XVII, o bien los estudios que existen sólo describen algunos aspectos parciales, sin relacionarlos con el panorama general. En cuanto al siglo XVIII, la bibliografía es considerablemente más amplia, aunque muchos autores dejan la impresión de que, bajo influencia de las actividades reformistas del absolutismo ilustrado y su crítica a las condiciones entonces existentes, se hace una valoración precipitada del sistema administrativo previo a las reformas borbónicas.

Fundamentalmente, se debe establecer que ya desde la Conquista se inició la organización de un sistema administrativo bastante moderno,

copiado del que existía en la metrópoli. Las condiciones especiales de la expansión y las novedosas condiciones existentes en los nuevos territorios conquistados hicieron que una parte de las instituciones transplantadas a América desarrollaran particularidades que no mostraron sus antecesoras en España. Hacia finales del siglo XVI se puede dar por terminada la fase del establecimiento y reglamentación burocrática de las instituciones estatales para contar con un sistema administrativo estatal especializado y profesionalizado en los nuevos territorios, pese a que no terminaba aún la expansión de España por América. El aparato administrativo estaba formado por un sistema jerárquicamente organizado por autoridades organizadas según principios burocráticos con responsabilidades y limitaciones por mecanismos de control determinados. Estas tareas, por lo general muy extensas y de distintos ámbitos para cada autoridad debido a las instrucciones de la Corona española, eran en parte muy exactas y detalladas, pero algunas eran muy genéricas, refiriéndose muchas veces a una tradición aparentemente de todos conocida, aunque en muchos casos también de estricta reglamentación, según lo que la autoridad central de Madrid dejó a discreción de las autoridades virreinales. Las tareas de los funcionarios subordinados sólo las describían las ordenanzas reales, con frecuencia de manera muy general, lo que permitía actuar a la iniciativa de los funcionarios. Esto debe comprenderse como una descentralización administrativa relativa, autorizada por la Corona, que resultó de la presión de las circunstancias especiales que tenían que respetarse siempre. Algo que llama la atención, sobre todo en los niveles jerárquicos más bajos, es el énfasis dado a las obligaciones judiciales de los diversos cargos, detrás de cuyas responsabilidades parecían casi desaparecer las tareas de administración y de gobierno. Otra cosa muy interesante del aparato administrativo se puede observar en la acumulación de cargos administrativos distintos en un mismo funcionario, lo que se da especialmente a nivel medio y superior, lo que dificultaba determinar quién era responsable de qué y quién dependía de quién, como se puede observar en casi todas las oficinas estatales, pero especialmente en las de la administración central de un virreinato o entidad administrativa autónoma.

La dirección de todo el aparato administrativo del virreinato estaba a cargo de un representante único del monarca, nombrado por tiempo definido y a sueldo, proveniente de la alta nobleza, al cual se daban diversos atributos reales visibles, pero sólo ejercía la autoridad en con-

diciones concretas en determinadas circunstancias políticas, por haberse transferido al mismo tiempo las responsabilidades y facultades de determinados cargos administrativos, lo que lo mostraba como la cabeza visible de la jerarquía administrativa colonial. Por medio de esta combinación de funciones administrativas y la dignidad de un *alter ego* del monarca, el virrey recibió el carácter único de un funcionario estatal que al mismo tiempo era portador del carisma y de la dignidad de la Corona. Sin embargo, en el ejercicio del poder, este funcionario estaba incorporado a una vasta burocracia colegiada, la audiencia y la junta de hacienda, cuyo consejo estaba obligado a escuchar y que, como la audiencia, incluso tenía derecho de suspender alguna orden del virrey, siempre que no fuera acorde a la ley. En esta situación, ambas autoridades estaban en una cierta relación de tensión, ya que el virrey por otra parte era el presidente de estas autoridades colegiadas. En esta organización, el poder estaba tanto en la audiencia pero sólo como una burocracia asesora sin funciones ejecutivas, por ser un colegio de jueces,¹³⁴ y tanto en manos de un funcionario ejecutivo y responsable, pero con precaria autoridad de decisión.

La relación del virrey con el Tribunal de Cuentas (de organización también colegiada) estaba similarmente construida, así como la existente con la junta de hacienda, sin que esto fuera de una importancia tan grande para la administración del virreinato, como la que había con la audiencia. De todas maneras, en esto se demuestran los esfuerzos de la Corona por enlazar también la administración financiera institucionalmente con el organismo superior de gobierno, el virrey, e impulsar a éste para que estableciera un gobierno con la burocracia especializada, lo más armonioso posible.

La organización de la dirección central del virreinato hace pensar que su estructura de gobierno se organizó de acuerdo con el nivel central de la monarquía, pues la relación del virrey con la audiencia se asemeja mucho a la que había entre el rey y el Consejo de Indias y las demás autoridades asesoras de la Corona española. No obstante, el carácter de colegialidad por cesación en el Consejo de Indias y en otras autoridades colegiadas de la metrópoli era mucho menor que el existente en la audiencia colonial, probablemente por la gran autoridad con que contaba el monarca, y que el virrey no poseía por su doble carácter de *alter ego* del rey y de funcionario. El desarrollo histórico tam-

¹³⁴ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, p. 202. [Economía y sociedad, versión en español del Fondo de Cultura Económica, México.]

bién hizo que, a diferencia del rey, que gobernaba por medio del Consejo de Indias, el virrey debía gobernar junto con la audiencia.

La administración en los niveles inferiores estaba casi exclusivamente a cargo de funcionarios con facultades concretas comparativamente más limitadas, en primera línea la impartición de justicia, y determinadas funciones de control. No obstante, estos órganos estaban encargados, además de una serie de tareas generales no muy bien determinadas, como el cuidado de los indios, su conversión al cristianismo y similares. En oposición a lo que sucedía en las oficinas centrales de México, estos funcionarios de provincia y de distritos no mantenían ningún equipo de subalternos, sino que resolvían los asuntos oficiales personalmente, o bien sólo con la ayuda de algún escribano o eventualmente de un asesor letrado. Comparada con las oficinas centrales del virreinato, en los niveles intermedios y bajos de la administración estatal, la organización burocrática estaba mucho menos desarrollada, aunque la administración en sus asuntos importantes también debía funcionar con base en documentación escrita.

Por último, a nivel local, volvemos a encontrar autoridades colegiadas, los cabildos, con la responsabilidad de resolver los asuntos administrativos de las ciudades, villas y poblados indios y que, especialmente en las ciudades españolas, tenían el carácter de administración honoraria y sin gratificación fija. Para la ejecución de las decisiones del concejo, a los cabildos de las ciudades les apoyaba un equipo de empleados municipales, pagados con las finanzas urbanas. Estos órganos de la administración local, sin embargo, sólo tenían muy limitada libertad y estaban bajo el control total de la real administración distrital.

Finalmente, la administración financiera mostraba una composición jerárquica menos definida, y siempre estuvo unida de manera poco precisa a los organismos de la administración civil. Se componía de una red de cajas reales y administraciones de rentas especializadas por todo el virreinato, de la misma jerarquía, con las mismas responsabilidades y derechos y —en lo que se refiere a las cajas reales— independientes entre sí, sólo sometidas a un control muy superficial por la administración civil; dependían directamente de las autoridades reales centrales del virreinato. Sólo en concepto estaba creándose un aparato administrativo organizado a fondo que se encargara de cobrar los impuestos y de toda la administración financiera. Por ello muchos cobros de impuestos se hacían mediante concesión a recaudadores pri-

vados de impuestos. Esto permitió sólo en un área muy reducida un manejo financiero planificado y regular.

Todo el aparato administrativo se componía exclusivamente de funcionarios nombrados por el rey o de importantes dignatarios, casi todos ellos profesionales jurídicamente capacitados o que por lo menos contaban con algún asesor jurídico.

Se pueden diferenciar dos tipos de funcionarios: el principal grupo político, que ejercía funciones administrativas y llevaba a cabo tareas gubernamentales según el carácter de su cargo, y por otro lado los funcionarios profesionales encargados de tareas administrativas específicas, que requerían conocimientos especializados; eran los funcionarios de carrera propiamente dichos. En el primer grupo debe incluirse a los virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, y en el otro a los oidores, alcaldes del crimen y altos funcionarios de la administración financiera. Es cierto que con frecuencia también cargos de tipo gubernamental se entregaban a profesionales, juristas o militares, pero eso nunca fue una regla estricta, como en la ocupación de otros cargos administrativos especializados.¹³⁵ Entre los funcionarios para cuyo cargo era necesaria una capacitación determinada, también se pueden establecer dos grupos, según el tipo y alcance de sus conocimientos profesionales. Por un lado, se debe distinguir a quienes por haber asistido a alguna universidad y luego haberse incorporado a la administración tenían los conocimientos, y por el otro, a los funcionarios que por la actividad desarrollada durante largo tiempo en cargos subordinados de tipo administrativo, por esfuerzo y aplicación lograron acumular los conocimientos profesionales necesarios para algún cargo de una área administrativa superior. Entre los del primer grupo se incluye a los oidores de audiencia, que siempre debieron tener estudios jurídicos para aspirar a ocupar ese cargo. Entre los del segundo grupo se debe incluir, para empezar, a los funcionarios de la administración financiera, que debían tener la experiencia de haber ocupado un cargo inferior y, a la vez, saber de teneduría de libros y de las complicadas reglamentaciones relacionadas con los impuestos.¹³⁶ Mientras que el conocimiento de la jurisprudencia ya en los primeros tiempos de la época

¹³⁵ En esta división se debe exceptuar a los militares, pese a que con frecuencia se les conferían cargos de gobierno, pero el conocimiento de asuntos militares sólo de modo ocasional era condición previa para una actividad gubernamental y, por tanto, no forma parte de este asunto.

¹³⁶ Véase Solórzano, *Política indiana...*, *op. cit.*, t. 5, pp. 81 ss., párrafo 15.

ca colonial era indispensable para el cargo de oidor, el principio de aceptar los conocimientos adquiridos por experiencia en un ramo específico de la administración financiera se extendió pronto y en general, por todas partes. Estos dos grupos de funcionarios profesionales especializados (pero más que nadie los juristas) tuvieron un papel importante en la administración, como asesores de los funcionarios gubernamentales, a quienes se aconsejaba siempre consultar a la burocracia especializada antes de tomar una decisión.

Para los restantes cargos, como único requisito contaban las capacidades personales y el mérito contraído en el servicio a la Corona. Es cierto que desde el lado de la autoridad central de la metrópoli, se distingue un empeño por ocupar los cargos con juristas, de ser posible.

El nombramiento de funcionarios se hacía siempre por tiempo definido, que variaba de uno al otro. La mayor parte de los cargos políticos, es decir gobernadores, corregidores, alcaldes mayores e incluso el virrey, se nombraba sólo por un determinado número de años, después de cuyo término o bien se retiraban por completo de la administración o bien se les confería otro cargo, de igual o mayor rango. Los cargos en que eran indispensables los conocimientos profesionales, por contraste, eran ocupados por un tiempo ilimitado, "por el tiempo que fuere de la voluntad de Su Majestad", lo que por lo general significaba toda la vida, pero no siempre un lugar o un cargo fijo al servicio de la Corona.

No había un sistema de promoción establecido. Con una antigüedad creciente, el funcionario obtenía ciertos privilegios, que sólo tenían un significado para los funcionarios más jóvenes y con ello (según el comportamiento y sentir de aquella época), el derecho moral de obtener una promoción o un sueldo mejor para poderle enviar al rey un escrito de petición. La Corona seguía en teoría legalmente prescrita la política de promover a funcionarios probados, con el fin de despertar el celo de todos, sin que esto signifique que los funcionarios tuvieran derecho de exigir una promoción a la Corona.

Los funcionarios propietarios de los grupos mencionados recibían un sueldo fijo cuya cantidad estaba indicada en su nombramiento, y que las cajas reales (cuando era posible) debían pagar de contado. Además del sueldo, los funcionarios recibían otros ingresos ocasionales, que debían pagar quienes contrataban sus servicios para determinados trámites oficiales. La cuantía de los honorarios y el tipo de actividades obligatorias por realizar eran legalmente fijados en aranceles

por la Corona o la audiencia. Sólo a los oidores les estaba fundamentalmente prohibido el cobro de honorarios de este tipo. Además de esto, cualquier otra actividad que generara ingresos les estaba prohibida.

Asimismo, la Corona se esforzaba, mediante la concesión de numerosos privilegios, por aumentar el prestigio social de los funcionarios por medio de signos visibles como la concesión de un uniforme, un lugar de honor en caso de asistencia a festividades, y exigencia de dirigirse a ellos y saludarlos con determinado ceremonial, con respeto, destinado todo ello a asegurarles la estima de la población. La vida privada de los funcionarios estaba sometida a reglamentaciones, que les exigían subordinar sus circunstancias e intereses privados a las exigencias de sus cargos oficiales. Con ello se quería que los funcionarios, sin la influencia de nexos sociales y de otros tipos con la población de sus áreas jurisdiccionales, pudieran cumplir de manera imparcial con las obligaciones de sus cargos.

Para asegurar un funcionamiento ordenado y transparente de la administración, la Corona hizo que por medio del Consejo de Indias se emitieran instrucciones de servicio muy extensas y detalladas. A menudo, la legislación que establecía el desarrollo y la manera burocrática de operar en el desarrollo de los negocios era más amplia y concreta que las partes que describían las tareas de las autoridades y sus responsabilidades. Esta realidad señala el hecho de que la administración central de la metrópoli desconfiaba de los funcionarios transoceánicos y por eso, se creía obligada a determinar con detalle extremo el modo de operar de los funcionarios. Esto también fue causado porque se consideraba ya conocido el ámbito de los asuntos de un cargo administrativo o gubernativo o de una autoridad por la legislación castellana. Además, la actividad de los funcionarios era regularmente controlada por diversos medios de investigación. De esta manera, todos los funcionarios que tenían tareas de gobierno o de tipo judicial, habrían de responder ante el juicio de residencia, el cual, en proceso público o secreto, realizaba una investigación de su desempeño del cargo, encabezado por un dignatario nombrado por la Corona o por alguna otra importante autoridad.¹³⁷ Todas las autoridades colegiadas, en contraste, estaban sometidas a visitas que se mandaron ejecutar a plazos irregulares. Estas visitas eran realizadas por un funcionario nombrado por el rey, el visitador o visitador general, quien investigaba el funcio-

¹³⁷ Acerca del establecimiento del juicio de residencia, véase Mariluz Urquijo, *Ensayo...*, op. cit., passim.

namiento de la autoridad y, para hacerlo, estaba dotado con plenos poderes judiciales y autoridad respecto de cualquier asunto relativo a la autoridad investigada.¹³⁸

La actitud de los funcionarios hacia el cargo que ocupaban estaba al parecer determinada por dos puntos de vista: en primer lugar por las obligaciones de fidelidad al monarca resultantes del nombramiento, y por las obligaciones derivadas del cargo administrativo y la obediencia a la autoridad respectiva y sus subordinados, y en segundo lugar por el carácter de canonjías de su cargo, es decir, en términos de Max Weber, por el carácter patrimonial del mismo. La actitud del funcionario para con el soberano en aquella época aún tenía un intenso carácter personal, que se puede ver claramente en los formalismos de los documentos de nombramiento y las referencias a los funcionarios de la Corona. Por tanto, la cesión de un cargo oficial por el rey era vista entonces como concesión de una gracia y recompensa. Los subordinados tenían la impresión de que por los servicios que ellos o sus cercanos parientes hubiesen prestado al rey, recibían el derecho a una recompensa monetaria, o bien el nombramiento a un cargo oficial. La Corona reconocía este principio, entre otras cosas por una ley que ordenaba que la ocupación de los corregimientos debía darse de preferencia a conquistadores o sus descendientes para asegurarles por este medio el sustento. De ello se puede concluir que por lo menos algunos cargos se consideraban por entonces como canonjías y fuente de ingresos que el rey entregaba a vasallos mercedores y que con esto también desempeñaran un papel ciertas normas ajenas a los propios cargos administrativos. Esto demuestra que aparte de la organización burocrática supestamente moderna, también influían en la administración ciertos rasgos tradicionales y patrimoniales.

Asimismo, se desarrolló entre el grupo de los funcionarios una actitud derivada de las exigencias concretas de los cargos, relacionada con la conciencia de estar al servicio de la generalidad o del Estado, comprendido en abstracto. Este desarrollo seguramente fue promovido por la invasión de profesionales, sobre todo de juristas, aunque habría que perseguir hasta dónde esto era una mera retórica.

Aparte de los dos grupos de funcionarios ya mencionados, merece citarse otro círculo de miembros de la administración. En sus manos se encontraban sobre todo cargos en los que no existió ninguna función

¹³⁸ Acerca de la visita, véase Céspedes del Castillo, *La visita*.

judicial o de gobierno directamente. En el caso de estos funcionarios, se trataba en general de escribanos, funcionarios ejecutores de los distintos tribunales judiciales (especialmente los alguaciles) y empleados subalternos en organizaciones burocráticas de mayor dimensión. Cada vez más, estos cargos se podían comprar y eran subastados al mejor postor, siendo por tanto venales. El que compraba tal cargo lo hacía para toda la vida y por lo general también para sus herederos, y las ventas contenían una cláusula, en el caso de que lo solicitara la Corona, de devolución de la suma pagada por el cargo, o bien el derecho de venderlo a su vez o arrendarlo. Estos cargos venales por lo general no tenían asignado un sueldo fijo. Los propietarios solían cobrar los derechos asignados a sus procedimientos y trámites oficiales. La cuantía de los derechos y las obligaciones oficiales correspondientes a estos funcionarios estaban reglamentadas por ley. Entre los cargos susceptibles de ser comprados estaban también los de regidores en los cabildos de españoles, que se encargaban de los trabajos gubernamentales en el nivel local, no en lo individual, sino en conjunto. En ocasiones, la Corona también solía subastar otros cargos. En periodos de necesidad, la Corona incluso se vio obligada a ocupar cargos de jefaturas de gobiernos, alcaldías mayores y corregimientos, ocasionalmente hasta cargos vacantes de oidores y virreyes, mediante arriendo, práctica que se extendió hasta mediados del siglo XVIII, con los Borbones.¹³⁹

Los efectos de esta venta de cargos oficiales al mejor postor sólo pueden estimarse difícilmente.¹⁴⁰ No obstante, se puede suponer que esta medida, aplicada hasta en cargos de bajo nivel, tuvo un resultado negativo sobre la administración en general, pues un funcionario que ocupaba un cargo debido a su poder adquisitivo no mostraba el mismo celo que alguien que lo hubiera recibido como premio por algún servicio y tenía que justificarlo, y que además esperaba un ascenso por sus esfuerzos en el cargo. Lo que debió de ocurrir fue que esta venta de los cargos oficiales reforzó la idea de que el cargo tenía un carácter de canonjía, y que se practicara una explotación despiadada del cargo, con fines de lucro personal. Si se observa la fuerte burocratización del gobierno de la época y el hecho de que por descuido precisamente eran los funcionarios subalternos los encargados de la ejecución de los

¹³⁹ Véase AGI, *Indiferente General*, legajo 1847, *Relación de los empleos beneficiados en Nueva España, 1700-1750*.

¹⁴⁰ Acerca de los problemas de la compra de cargos administrativos, véase también el estudio de J. H. Parry, *The sale of public office in the Spanish Indies under the Hapsburgs*.

mandamientos de la autoridad, hemos de suponer que la venta de cargos oficiales tuvo consecuencias nocivas para la organización interna, especialmente desventajosas para los escribanos, que constituían una base importante de la burocracia administrativa responsables del manejo y de la elaboración de la documentación administrativa. Lo mismo se puede suponer respecto de los cargos de regidores.

La organización del sistema administrativo de la Nueva España se conservó prácticamente inalterada hasta mediados del siglo XVIII. Ciertamente, en el curso del siglo y medio transcurrido desde su implantación en la época de Felipe II se registraron algunas modificaciones en el aparato administrativo colonial, todas las cuales aún requieren de investigación histórica. Empero, se percibe una consolidación interna de la organización administrativa. Las condiciones estables del virreinato después de las inquietas épocas de la Conquista y las desavenencias internas posteriores, permitieron a la administración adaptarse cada vez más a las condiciones y particularidades del nuevo continente. Además, la labor legislativa de las autoridades centrales en la metrópoli, al definir las áreas de responsabilidad de las autoridades individuales, contribuyó mucho a mejorar la organización burocrática y con ello, a consolidar el aparato administrativo.

Junto con la consolidación y la extensión organizacional del sistema administrativo, también hubo un aumento constante de los asuntos administrativos. Este desarrollo fue fuertemente impulsado por la consolidación continua del absolutismo monárquico, con su empeño de penetrar en todos los ámbitos de la vida pública. Este aumento de las funciones administrativas se puede observar ante todo en las autoridades centrales del virreinato. Como pocas o ninguna medidas significativas se habían tomado para ajustar el aparato administrativo burocrático a estas mayores exigencias, el aumento de las funciones administrativas produjo una sobrecarga de las autoridades y con ello, una ejecución cada vez más lenta de las funciones administrativas en general. Los juicios con frecuencia se prolongaban durante décadas, y otras tareas no se podían ejecutar siquiera. A menudo había que comisionar personal privado para realizar funciones oficiales urgentes. Muchas funciones, como establecer la matrícula de tributos, las visitas, los juicios de residencia y otras obligaciones, se resolvían generalmente por medio de tales "comisiones", para lo que se contrataba a empleados, generalmente no juristas, pagados por el fisco mientras durara la

comisión. Esta manera de trabajar exigía cierto grado de improvisación y un rompimiento de la continuidad administrativa.

Además, se puede notar una creciente tendencia a la centralización, lo que posiblemente también fue motivo para ese aumento de funciones en los negocios oficiales. Los funcionarios de los niveles de provincia, distrito y locales perdieron cada vez más sus poderes, para cedérselos a las autoridades centrales del virreinato. El virrey y la Audiencia representaban un poder, sobre todo cuando había una relación armónica entre las dos autoridades, en contra de las cuales los funcionarios de menor rango casi nunca lograban imponer sus opiniones, por lo que a la mayor influencia de estas autoridades centrales fue paralela la pérdida de libertad de acción de las descentralizadas, que quedaron cada vez más como organismos simplemente ejecutores. Esta expansión de los poderes del virreinato y de la Audiencia de México también se puede ver claramente en la creciente extensión geográfica de su jurisdicción. A principios del siglo XVIII, también las provincias del norte del virreinato quedaron subordinadas a la audiencia de la capital, mientras que la Audiencia de Guadalajara se mantenía limitada a casi los mismos territorios que se le habían asignado a finales del siglo XVI.

Esta centralización también puede observarse en las relaciones de la administración central del virreinato con las autoridades de la metrópoli. Sobre todo, las funciones gubernamentales del virrey en medida creciente fueron sometidas a la reglamentación de la Corona, y se fue estrechando su libertad de acción, que en un principio fue considerable.

Sin embargo, también en el grupo de funcionarios en general, hubo cambios. Las crecientes necesidades financieras de la Corona dieron por resultado en el siglo XVII un aumento de la venta de cargos. Al parecer, los cargos oficiales que no fueran de carácter judicial definido se vendieron regularmente, sin excluir siquiera los cargos, como los de la administración financiera, que tenían sueldo fijo y a los que la Corona siempre les había atribuido gran importancia.¹⁴¹ Ciertamente que el Consejo de Indias protestó contra esta práctica, pero no pudo convencer al monarca de cambiar de opinión. Esto demuestra que las reglas creadas en el siglo XVI para formar un organismo eficiente eran, ahora, desechadas por la Corona, por la presión de la escasez monetaria, lo que significó un retroceso en relación con el siglo anterior.

¹⁴¹ Véase Parry, *The sale...*, op. cit., pp. 48 ss.

Estas medidas de la Corona debían forzosamente causar una baja de la moral de los funcionarios, ya que quienes habían llegado a algún cargo oficial comprándolo querían resarcirse de las sumas invertidas con utilidades, lo que a menudo no era posible por medios exclusivamente legales. En efecto, entre los funcionarios se puede notar una creciente corrupción, que contagió a quienes ocupaban cargos no comprobables. Casi todos los funcionarios estaban mal pagados, pues los sueldos todavía estaban calculados según normas vigentes en el siglo anterior. Para la mayoría de los funcionarios era imposible no buscar algún ingreso adicional por actividades secundarias.

Debido a esto, se puede decir que la política adoptada por la Corona en el siglo XVI para organizar un sistema administrativo eficiente (que en muchos aspectos mostró rasgos muy modernos y que estaba organizado según ideas incluso más modernas que las que se podían aplicar en la administración metropolitana), en el siglo XVII al menos no fue seguida con la misma congruencia. Las autoridades españolas no supieron desarrollar más el sistema administrativo transoceánico y ajustarse a las crecientes exigencias e incluso tomaron medidas que debilitaron más al existente aparato administrativo. Este estancamiento junto con el aumento de los asuntos administrativos y la creciente centralización causaron un funcionamiento más pesado y lento de las autoridades; ello disminuyó la eficacia y dio menor capacidad de servicio al aparato administrativo.

Los casos de decadencia se hicieron notar especialmente en los niveles más bajos de la administración. Las autoridades urbanas ya no cumplían con sus obligaciones, y los corregidores y alcaldes mayores descuidaban sus responsabilidades para dedicarse a la extorsión y la corrupción.

III. LA ORDENANZA DE INTENDENTES DE 1786

LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL VIRREINATO

ANTES hemos dicho que las fronteras del virreinato de la Nueva España, por lo menos en los dos primeros siglos después de la Conquista, sólo se dejan establecer de manera muy vaga, y no se puede decir con seguridad hasta qué territorios de la Hispanoamérica del norte se extendía la autoridad del virrey. Se ha podido establecer, sin embargo, que la autoridad del virrey se limitaba cada vez más al territorio del actual México (con excepción del estado de Chiapas) y a los territorios de las provincias del norte mexicano anexados por los Estados Unidos en el siglo XIX. Esto quedó determinado finalmente gracias a la Ordenanza de intendentes de 1786. Este documento regulaba extensamente la división del virreinato en distritos administrativos subordinados, y con esto definía indirectamente las fronteras del virreinato de la Nueva España.¹

De mucho mayor importancia debe considerarse que con la Ordenanza por primera vez se intentó sustituir la división del virreinato, confusa, desconcertante y desunida, por un orden jerárquico compuesto por distritos administrativos establecidos según puntos de vista racionales. Esto se logró al dividir a la Nueva España en doce intendencias.² En cada una de las ciudades de México, Puebla, Oaxaca,

¹ La "Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España" comienza con un breve preámbulo, en tanto que el documento, compuesto por 306 artículos de instrucciones de servicios, en realidad está dividido en 42 puntos que contienen una gran cantidad de leyes anteriores a los distintos artículos de la Ordenanza a los que se refiere; finalmente, hace el recuento de las intendencias y sus gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores subordinadas, las cuales, según su pertenencia, se organizan según sus distintas existencias previas. Los 306 artículos de la Ordenanza están divididos en una parte general (arts. 1o. al 14) y en determinaciones de las cuatro causas: Justicia (arts. del 15 al 56), Policía (arts. del 57 al 74), Hacienda (arts. del 75 al 249) y Guerra (arts. del 250 al 302), así como de los arts. 303 al 306, los cuales son de contenido general. El documento fue impreso por primera vez en Madrid en 1786. No está disponible una nueva publicación completa. Los preámbulos y los 306 artículos se reproducen en *Legislación real sobre hacienda para las provincias coloniales venezolanas*, t. 1, pp. 128 ss. La división tradicional en intendencias la publicó Morazzani, *op. cit.*, pp. 276 ss., párrafo 10.

² Bajo la denominación "intendencia" por una parte debe entenderse la extensión

Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid de Michoacán, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe se establecería una intendencia de provincia.³ A cada intendencia le quedaría subordinada una gran cantidad de jurisdicciones ya establecidas (gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos). Los distritos, divididos así, deberían representar unidades de áreas administrativas con la designación de "provincia" seguida por el nombre de la capital de la misma.⁴ Las intendencias recién creadas abarcaban aproximadamente los siguientes territorios: en la intendencia de Mérida o de Yucatán estaban incluidos los actuales estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La extensión de la intendencia de Veracruz correspondía más o menos al actual estado del mismo nombre. Lo mismo sucedía con Oaxaca. En la intendencia de Puebla se incluyeron, aparte de los actuales estados de Puebla y de Tlaxcala, partes de los estados de Guerrero, Morelos y una pequeña fracción del territorio del actual Veracruz. La intendencia de México incluía los actuales estados de Hidalgo, Querétaro, México y Guerrero. La intendencia de Valladolid cubría la extensión territorial del actual estado de Michoacán e incluía al pequeño estado de Colima. La intendencia de Guanajuato correspondía, más o menos, a la extensión del actual estado. A la intendencia de San Luis Potosí pertenecían, además del territorio del actual estado, Nuevo León y Tamaulipas. La intendencia de Guadalajara abarcaba los actua-

del área jurisdiccional de un intendente, por tanto, su provincia, pero por otra, también la institución misma.

³ El ministro de Indias, Gálvez, se decidió por la creación de una Intendencia más en Sinaloa, inmediatamente después de haber terminado la redacción de la Ordenanza. Por Real Orden del 19 de abril de 1787, Gálvez envió por intermediarios al virrey interino Núñez de Haro los nombramientos oficiales para distintos intendentes. Entre ellos se encontraba el de Agustín de Cuentas Zayas para intendente de Sinaloa. Véase a este respecto la carta 102, del 19 de julio de 1787, Núñez de Haro al marqués de Sonora, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1422. No obstante, esta Intendencia nunca fue establecida. El virrey Flórez impidió a De Cuentas Zayas tomar posesión de su cargo, ya que aparte del nombramiento nunca hubo ningún escrito confirmatorio para el establecimiento de la Intendencia. Véase para ello la carta 174, del 26 de febrero de 1788, Flórez a Antonio Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515. La acción del virrey fue aprobada por la Corona, y con ello se renunció a la idea de establecer esta Intendencia. Véase para ello la carta 1054, del 26 de junio de 1789, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1527.

⁴ La determinación de nombrar de esta manera a las intendencias no se realizó sin embargo, en dos casos. La Intendencia de Mérida se designó después como "Intendencia de Yucatán", de la misma manera que para Sonora se nombraba a la "Intendencia de Sonora" y no se mencionaba el nombre de su capital, Arizpe.

les estados de Jalisco, Nayarit y Aguascalientes. La intendencia de Zacatecas era un poco menor, en extensión, al actual estado, al que pertenecen partes de las intendencias de San Luis Potosí y de Guadalajara. La intendencia de Durango cubría todo el territorio de los actuales estados de Durango y Chihuahua, y parte del de Coahuila. La intendencia de Sonora, finalmente, englobaba los actuales estados de Sonora y Sinaloa.

Esta división de los ámbitos jurisdiccionales en doce intendencias era la base del plan que el contador general de tributos de 1770, Fernando José Mangino (quien después sería superintendente del virrey) y Pedro Núñez de Villavicencio, superintendente de la Casa de Moneda, habían elaborado a solicitud de la Corona.⁵ Este plan sólo sería modificado después por la inclusión de las intendencias de Veracruz y de Zacatecas.⁶ Los puntos de vista que Mangino y Núñez de Villavicencio tomaron como base para la división de la Nueva España en intendencias no se han podido precisar. Sin embargo, al parecer sólo reflexiones generales desempeñaron un papel importante. La nueva organización de la Ordenanza permite suponer que como sedes de las intendencias se eligieron las ciudades más importantes para la política económica y financiera; además se intentaba subordinar el territorio del que se lograban los ingresos financieros por actividades económicas. Al hacerlo no se hicieron consideraciones de extensión territorial o de distribución demográfica en las jurisdicciones que se crearían. Los medios de que dispusieron ambos funcionarios para determinar las unidades administrativas seguramente eran muy limitados, ya que entonces aún no había mapas precisos del virreinato,⁷ y por tanto la extensión territorial y la densidad de población de los corregimientos, alcaldías mayores y gobernaciones se conocían de manera muy imprecisa en la capital de México. Las autoridades responsables tampoco disponían de estadísticas acerca de cifras demográficas de cada jurisdicción en particular. Mangino, como contador general de tributos, ciertamente disponía de los registros de la matrícula de tributos y, por su intermedio,

⁵ Véase Navarro García, *Intendencia en Indias*, p. 27.

⁶ Aunque Gálvez ya había propuesto el establecimiento de la Intendencia de Veracruz en su instrucción de servicios de 1774, la decisión de establecer la Intendencia de Zacatecas aparentemente se tomó sólo en el proceso de la última redacción de la Ordenanza.

⁷ El primer mapa de la Nueva España utilizable proviene de Humboldt, quien lo dibujó en 1804 en México. El primer mapa general de la Nueva España proviene de 1766, realizado por Alzate y Ramírez, pero era por demás insatisfactorio.

de cifras de la población india, pero estos datos eran muy insuficientes, ya que en la parte más extensa del virreinato, las provincias del norte, los indios no pagaban tributos y los datos existentes no permitían calcular siquiera la población total. Estos escasos medios también explican las carencias y la falta de visión demostradas en la nueva división del virreinato, aunque una parte debe atribuirse a falta de cuidado por los funcionarios mismos. Fue así como, por ejemplo, las jurisdicciones de San Blas, San Luis Colotlán y California no se incluyeron en la Ordenanza misma ni entre los territorios de las intendencias enumeradas. Esto es tanto más asombroso cuanto que dichas jurisdicciones tenían un *status* especial⁸ y la Ordenanza mencionaba expresamente todos aquellos distritos que tenían una posición especial, confirmando o abrogando ese *status*. También quedó fuera de los documentos el corregimiento de Bolaños, lo que tuvo graves consecuencias, pues Bolaños disponía de cajas reales y, por esto, era de gran importancia para la administración financiera.⁹ Tampoco se asignaron a intendencia alguna los gobiernos de Coahuila y de Tejas, pese a que según el artículo 10 de la Ordenanza y otros, estos dos gobiernos sub-

⁸ Estos tres territorios estaban subordinados directamente al virrey y a la Audiencia de México, a pesar de que se encontraban en el área jurisdiccional de la Audiencia de Guadalajara. San Blas era Departamento de Marina y estaba bajo las órdenes de un comandante de Marina. Acerca de San Blas, véase M. A. Thurman, "The Establishment of the Department of San Blas and Its Initial Naval Fleet", en *HAHR*, t. 43 (1963), pp. 65 ss. La península de California estaba a las órdenes de un gobernador. San Luis Colotlán era una jurisdicción que colindaba con Aguascalientes. Estaba a las órdenes de un funcionario con el título de "gobernador de las fronteras de San Luis". San Luis estaba ubicado en territorio montañoso habitado por tribus indias nómadas, mientras que los territorios colindantes ya estaban aplacados y habitados con relativa densidad. Posiblemente esta fue la razón del *status* especial que tuvo y que permaneció después de establecidas las intendencias. Véase para ello AGN, *Provincias Internas*, t. 130, exp. 3 (acerca del nombramiento de un cura); véase además María del Carmen Velázquez, *Colotlán, doble frontera contra los bárbaros*, pp. 16 ss.

⁹ Por acuerdo de la Junta Superior de Real Hacienda, Bolaños recibió después la asignación de la Intendencia de Guadalajara; véase la carta 181, del 21 de enero de 1788, Mangino a Antonio Valdés, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 144/2. También Bolaños estaba directamente subordinado al virrey, pese a que la jurisdicción estaba dentro del área de la Audiencia de Guadalajara. Véase "Instrucciones del Conde de Revillagigedo sobre el Real de Minas de Bolaños, con fecha del 7 de noviembre de 1754", en *Instrucciones que los virreyes de Nueva España dejaron a sus sucesores*, t. 1, pp. 384 ss. De la carta mencionada del superintendente Mangino no se puede deducir si la decisión de la Junta dejó permanecer el *status* especial de Bolaños. La Junta decidió que las cajas reales de la jurisdicción estaban subordinadas al intendente de Guadalajara. Lo que queda poco claro es si el Corregimiento siguió vigente o se abrogó.

sistirían sólo estando subordinados sus intendentes a las causas de Hacienda y de Guerra. Empero, no quedaron subordinados los gobiernos a ninguna intendencia colindante. Esta omisión de las ordenanzas apenas fue descubierta más de dos años después de entrar en vigor el instructivo de servicios. A partir de esto, el virrey Revillagigedo ordenó que los territorios de ambos gobiernos fueran anexados a la intendencia de San Luis Potosí.¹⁰ También el gobierno de Nuevo México fue omitido en la mención de jurisdicciones de las intendencias, y fue anexo a la intendencia de Durango sólo por determinación de la Junta Superior de Real Hacienda.¹¹

Aparte de estas carencias de la Ordenanza, al parecer debidas a descuidos de redacción, respecto de la nueva composición territorial se pueden especificar otros errores que seguramente se explican por el desconocimiento de las fronteras de cada jurisdicción. Así, por ejemplo, una parte de la intendencia de Guadalajara separaba el territorio de la intendencia de Zacatecas.¹² De manera similar, la intendencia de Veracruz estaba dividida en dos por territorios de la intendencia de Puebla, situación que durante aquella época fue desconocida por lo general, ya que incluso a Humboldt se le escapó este hecho en su mapa de la Nueva España, el cual terminó en 1804.¹³

¹⁰ Véase la carta 207, del 27 de diciembre de 1789, Revillagigedo a Antonio Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

¹¹ Véase *Consulta del Intendente de Durango sobre que se declare donde ha de reconocer el Nuevo México el Ramo de Propios y demás de Real Hacienda*, AGN, *Ayuntamientos*, t. 203, exp. 4 (1787).

¹² El Partido Sierra de Pinos perteneciente a Zacatecas fue separado de las jurisdicciones de Aguascalientes y de Juchipila pertenecientes a la Intendencia de Guadalajara. Véase Ernesto Lemoine V., "Miscelánea Zacatecana. Documentos histórico-geográficos del siglo xvii al xix", en *Boletín del Archivo General de la Nación*, 2a. serie, t. 5, núm. 2, México, 1964, el autor publica entre las pp. 280 y 281 un mapa de la Intendencia de Zacatecas de 1797, en el cual puede verse esta situación, acerca de la cual llama la atención una nota al margen del mapa.

¹³ La jurisdicción de Huauchinango, ubicada en la Intendencia de Puebla en la Sierra Madre Oriental, hacia el norte, se extendía hasta la costa del Golfo de México e incluía en su territorio al pequeño puerto de Tamiahua, un poco al sur de Tampico. Véase Villaseñor y Sánchez, *op. cit.*, t. 1 pp. 310 ss. El intendente de Puebla, Manuel de Flon, dice en un documento que la Intendencia a su cargo se extiende hasta la costa del Atlántico. Véase "Noticias estadísticas de la Intendencia de Puebla", en Jesús Silva Herzog (comp.), *Colección de documentos publicados bajo la dirección de...*, vol. 3 (*Relaciones estadísticas de Nueva España de principios del siglo XIX*), p. 51. (En este documento se trata de un informe estadístico acerca de la Intendencia de Puebla, el cual envió el intendente al consulado de Veracruz el 13 de enero de 1804.) Al norte de Tamiahua esta-

Además, la extensión territorial y la cifra demográfica de las intendencias individuales demuestran que la composición territorial del virreinato se realizó sin prestar atención a los principios de la aritmética política, como ya lo notara Humboldt.¹⁴ El explorador dijo que cada una de las intendencias de Sonora, Durango y San Luis Potosí abarcaba un territorio mayor que el de toda la Gran Bretaña, y que muchas de las intendencias tenían un tamaño hasta 30 veces mayor que otras.¹⁵ Semejantes diferencias también se pueden observar en las cifras de población de las intendencias. De esta manera, la intendencia de mayor extensión territorial, la de Sonora, sólo contenía 121 mil personas, en tanto que la intendencia de México, de tamaño intermedio en territorio, tenía más de 10 veces la población de Sonora, concretamente 1 500 000 habitantes.¹⁶

Si la Ordenanza intentó establecer con exactitud el territorio de las intendencias, no sucedió lo mismo con la división territorial de las áreas. Los artículos 10. y 12 sólo determinan que los lugares más importantes (como gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores) se llamarán partidos y formarán una unidad administrativa subordinada a la intendencia. No obstante, de estas nuevas jurisdicciones debían considerarse por separado los lugares (con sus territorios inme-

ba una jurisdicción que incluía a Tampico y que pertenecía a la Intendencia de Veracruz. Humboldt, en cambio, hace que Puebla colinde en el noroeste con la Intendencia de Veracruz, y termina el territorio de Puebla al inicio del descenso de la Sierra Madre Oriental hacia la costa, y dice que Puebla tiene su frontera sólo con el Océano Pacífico (esto se dio por un intercambio de algunas jurisdicciones entre las intendencias de México y de Puebla, por medio del que Puebla incorporó al Partido de Tlapa [Ometepec] y con ello, obtuvo un acceso al Pacífico). Véase Humboldt, *Ensayo político...*, t. 1, p. 265; véase también el mapa 2 en el t. 5 de la misma obra. Este error también fue asentado nuevamente en obras más recientes. Véase Navarro García, *Intendencias...*, lámina 2 (entre las pp. 150 y 151); lo mismo sucede en un mapa muy insuficiente de A. Curtis Wilgus, *Historical Atlas of Latin America*, p. 117.

¹⁴ Humboldt, *Ensayo político...*, t. 2, p. 172.

¹⁵ *Ibid.* La indicación relativa a San Luis Potosí debe entenderse con la salvedad de que esta Intendencia posteriormente incorporó en su jurisdicción a los gobiernos de Tejas y de Coahuila.

¹⁶ La extensión en kilómetros cuadrados y su población (entre paréntesis) era la siguiente: Durango 332 628 (159 700); Sonora 377 377 (121 400); San Luis Potosí 548 452 (331 900); México 116 843 (151 190); Puebla 53 148 (813 mil); Veracruz 81 634 (156 mil); Oaxaca 87 666 (534 800); Yucatán 117 828 (465 800); Valladolid 67 933 (376 400); Guadalajara 189 487 (630 500); Zacatecas 46 426 (153 300), y Guanajuato 17 959 (51 700). Estos datos se encuentran en Humboldt, *Ensayo político...*, t. 2, pp. 423 ss., nota 8. Humboldt había expresado las extensiones territoriales en leguas cuadradas, y en la nota citada el editor hizo la conversión a kilómetros cuadrados.

diatos) en los que antes residieran y hubieran impartido justicia un teniente de gobernador, de alcalde mayor o de corregidor. Estos *tenientazgos* deberían considerarse desde entonces como partidos independientes subordinados a intendencias específicas. Este ordenamiento generalizado hizo que las intendencias quedaran integradas por una cantidad de partidos por demás desigual. La intendencia de México se componía de 42, Puebla de 23, Veracruz de 11,¹⁷ Oaxaca de 20, Yucatán de ocho,¹⁸ Valladolid de 29, Guanajuato de ocho, Guadalajara de 29, San Luis Potosí de siete,¹⁹ Durango de 40 y, finalmente, la intendencia de Sonora de 21 partidos.²⁰ La cantidad de partidos o subdelegaciones (como se llamaría también a estos distritos según la autoridad civil que las encabezara) se fue reduciendo notablemente con el transcurso del tiempo. Como los subdelegados contaban entre sus canonjías una aportación porcentual fija del tributo de los indios (que ellos cobraban), que a menudo no alcanzaba para asegurar su mantenimiento, las autoridades centrales del virreinato se vieron obligadas a unir varios partidos para dar a los subdelegados mayores ingresos. Esta política se puso en práctica, sobre todo, durante el gobierno del virrey Revillagigedo (1789 a 1794).²¹ Hubo otras modificaciones para anexar distin-

¹⁷ Esta cifra contiene los cinco tenientazgos pertenecientes al gobierno de San Juan de Ulúa, que más adelante, cuando la unificación de intendencia y gobierno, se incorporaron en partes como subdelegaciones de la intendencia o se anexaron a otros partidos.

¹⁸ Con excepción de los dos gobiernos de Tabasco y de Isla del Carmen.

¹⁹ En esta cifra no se incluyen los cuatro gobiernos de Nuevo León, Santander, Coahuila y Tejas, los cuales se componían a su vez de tenientazgos.

²⁰ Las referencias acerca de la Intendencia de México provienen de un expediente que tiene por título: "Nota de las Jurisdicciones, y Partidos que por superior decreto de 23 de marzo de 1789 se deben comprender por ahora en el territorio de cada una de las Caxas del distrito de la Intendencia de México", AGN, *Intendencias*, t. 23. Los datos acerca de las intendencias de Durango y de Sonora se tomaron de Silva Herzog (comp.), *op. cit.*, pp. 90 y 125 ss. Las cifras de los partidos contenidos en estas intendencias son siete presidios (asentamientos fortificados con acantonamientos militares) para Durango y 10 para Sonora, los cuales, por lo menos en la legislación, componían unidades administrativas propias. Las referencias acerca de las restantes intendencias provienen de un expediente acerca de la necesidad de pagarles a los subdelegados un sueldo fijo. Cf. AGN, *Subdelegados*, t. 51.

²¹ Véase "Consulta del Teniente Letrado de la Intendencia de Guanajuato sobre división de la Alcaldía Mayor de Celaya en dos Subdelegaciones, para las que propone sujetos que las sirvan" (1790), AGN, *Subdelegados*, tít. 17, exp. 3. Aquí se menciona una Ordenanza de Revillagigedo, la cual establecía que en vista de las circunstancias expuestas se debían unir en el futuro según las posibilidades dos partidos en uno solo, con el fin de dotar mejor el cargo de subdelegado y hacerlo más atractivo a los candidatos (frecuentemente faltantes).

tas jurisdicciones a intendencias colindantes. Como en las diversas intendencias que mostraban una extensión territorial y cifras demográficas muy dispares, también los partidos de las distintas intendencias eran muy diferentes. De los 20 partidos que componían la intendencia de Puebla (cuya cifra de población está comprobada) seis tenían hasta 10 mil habitantes, cuatro entre 10 y 20 mil, seis entre 20 y 30 mil, uno más de 30 mil y tres más de 40 mil pobladores. Asimismo, la cantidad de asentamientos y ciudades de las jurisdicciones era de distinta magnitud. Así, por ejemplo, las dos jurisdicciones más pequeñas de la intendencia de Puebla, Totimehuacán y Chietla, se componían de seis y cuatro asentamientos, de 13 y cero Haciendas, mientras que los partidos de Tepeaca y Huauchinango se componían de 55 y 79 asentamientos, y 203 y siete haciendas.²² Las diferencias de subdelegaciones eran no menores en las restantes intendencias.²³

Estos datos de cifras poblacionales, de extensiones territoriales de las intendencias individuales y las diferencias de cifras de los partidos que las componían, muestran de antemano que no se alcanzó el objetivo de una organización del virreinato con el establecimiento de las intendencias. Un intendente que estaba a cargo de una intendencia pequeña, como por ejemplo Guanajuato, que debía vigilar y controlar a

²² Las referencias a las cifras de población de los partidos de la Intendencia de Puebla se tomaron de Silva Herzog, *op. cit.*, pp. 55 ss., mientras que los datos de los asentamientos provienen del establecimiento de las jurisdicciones de Puebla y sus poblados. Véase AGN, *Historia*, tít. 73, exp. 4. A continuación se expone la lista completa de los partidos con las cifras de los pobladores, los lugares, haciendas y ranchos (la primera cifra entre paréntesis se refiere a los lugares o asentamientos, la segunda a las haciendas y la última a la cantidad de ranchos): Tlaxcala, población desconocida (110; 139; 141. La jurisdicción fue separada de la Intendencia de Puebla en 1792 y puesta directamente bajo el dominio del virrey); Tehuacán 41 645 (47; 17; 23); Huauchinango 35 934 (79; 7; 15); Izúcar 23 344 (40; 11; 6); San Juan de los Llanos 41 928 (20; 36; 59); Huejotzingo 22 608 (36; 44; 17); Cholula 22 423 (43; 38; 13); Atlixco 26 388 (36; 50; 35); Acatlán 16 463 (22; -; 16); Tecali 10 234 (18; 5; 20); Quautla, población desconocida (20; 13; 19. El partido fue anexado a la Intendencia de México en 1792); Chiautla 13 232 (27; 2; 4); Tepeji 20 217 (42; 6; 27); Tochimilco 6 348 (10; 4; 8); Totimehuacán 3 874 (6; 13; 12); Amozoque 8 972 (5; 18; 7); Teusitlán (también Tezuitlán) 9 940 (8; -; 10); Tetela de Xonotla 9 346 (11; -; 11); Chietla 3 038 (4; -; 3); Tepeaca 27 499 (55; 203; 167); Zacatlán 41 625 (57; 5; 84), y Huayacocotla 17 683 (41; 8; 49). Las haciendas y ranchos se indicaron en este recuento porque a menudo albergaban a muchos habitantes, de manera que se podían considerar del tamaño de asentamientos.

²³ El virrey Revillagigedo señala similares desigualdades en el tamaño de los partidos en su dictamen acerca de las intendencias, véase Luis Chávez Orozco (comp.), *Documentos para la historia económica de México*, t. 4 (*Dictamen del virrey Revillagigedo sobre la ordenanza de intendentes de Nueva España*), p. 8, arts. 39 ss.

ocho subdelegados, seguramente podía cumplir mucho más fácil y tranquilamente sus obligaciones que un colega que debía gobernar un territorio increíblemente extenso y que vigilaba a 40 o más subdelegados, como los intendentes de Durango y de México. ¿Y cómo había de comportarse un celoso funcionario de una subdelegación del tamaño de la de Chietla (Puebla), que con una población de 3 038 habitantes no podía alcanzar un modo decente de vida ni con la parte porcentual del tributo de indios ni con los honorarios fijos por servicios oficiales? Por la desproporción entre los ámbitos jurisdiccionales individuales, se pueden ver las dificultades que trajo consigo el establecimiento de la Ordenanza. Además, hay que tener en cuenta que las intendencias no formaban ámbitos administrativos unificados, en oposición al punto de vista de los legisladores. Con mucha más frecuencia siguieron existiendo indeterminaciones fronterizas, doble jurisdicción por territorios para distintas autoridades, como ya se podían observar en el establecimiento de las intendencias, e incluso aumentaron. Esto se debió a que la Ordenanza impuso numerosas reglas de excepción respecto a los límites de jurisdicción de las distintas autoridades, y por otra parte, fue consecuencia del desconocimiento de las relaciones geográficas. Asimismo, en muchos casos fue imposible reformar la extensión de las intendencias, debido a ámbitos administrativos tan dispares. Por ejemplo, fue muy difícil hacer concordar las fronteras de los obispados con las de las intendencias. Sólo las intendencias de Yucatán, Sonora y Oaxaca concidían aproximadamente con los obispados. Todas las demás intendencias estaban en territorios de dos o hasta tres territorios de obispados. Esto significa que los intendentes, en cada situación que tuviera que ver con la iglesia de su provincia, se veían obligados a tratar y ponerse de acuerdo con dos o hasta tres obispos. Esta indeterminación de las jurisdicciones eclesiástica y laica aumentaba todavía más porque la Ordenanza no encargaba a todos los intendentes por igual la responsabilidad de los derechos de patronato de la administración eclesiástica en sus respectivas provincias. Por ejemplo, el intendente de Puebla también recibió el vicepatronato de la intendencia de Veracruz (artículo 80. de la Ordenanza). Esto significaba que la autoridad en la intendencia de Veracruz quedaba a cargo del intendente de Veracruz, mientras que todos los asuntos eclesiásticos, como un nuevo nombramiento a un curato o el cobro del diezmo estaban subordinados al intendente de Puebla, aunque estuvieran en territorio de la intendencia de Veracruz. Otros traslapes se daban también en las juris-

dicciones del comandante general de las provincias internas y la del virrey. El territorio de la intendencia de San Luis Potosí estaba parcialmente en la jurisdicción de provincias internas y, en otras partes, dentro de la del virrey. Esto dio por consecuencia que el intendente de San Luis Potosí tuviera que entenderse y estar a las órdenes de dos superiores jerárquicos en todas las situaciones administrativas de su intendencia. También ocurría esto al impartir justicia, ya que el intendente de San Luis Potosí en parte era subordinado de la Audiencia de México y en parte de la de Guadalajara. Además, la Ordenanza indicaba que los gobiernos de Yucatán,²⁴ Tabasco, Veracruz, Acapulco, el Nuevo Reino de León, Nueva Santander, Coahuila, Texas y Nuevo México debían permanecer sin cambios (artículo 10). Con la excepción de Veracruz, estos gobiernos no obstante fueron anexados a las diversas intendencias. Pero los intendentes sólo recibieron a su cargo las causas de Hacienda y de Guerra, en tanto que las causas de Justicia y de Policía eran administradas por el gobernador por propia responsabilidad y en directa dependencia del virrey o del comandante general de las provincias internas. El gobierno del fuerte de Veracruz, San Juan Ulúa, con sus correspondientes jurisdicciones de Boca del Río, Alvarado, Medellín, Tlacotalpan y Tlalixcoyan,²⁵ fue totalmente retirado de la dependencia del intendente de Veracruz y puesto directamente a las órdenes de las autoridades virreinales. Otro caso especial presentaron los corregimientos y alcaldías mayores de las posesiones feudales del marqués del Valle y del duque de Atlixco, sitas en las áreas de las intendencias de Oaxaca, Puebla, México, Valladolid y Veracruz.²⁶ También estas jurisdicciones después del establecimiento de las intendencias quedaron subordinadas a los dos nobles nombrados alcaldes mayores y corregidores. Los intendentes de estos partidos aparentemente sólo ejercían control sobre las causas de Hacienda y Guerra, mientras que en las causas de Justicia y de Policía, en el caso de los

²⁴ Esta determinación ya no era vigente en Yucatán, pues el primer intendente de Yucatán, Lucas de Gálvez, pronto fue nombrado gobernador y capitán general, por lo que se unificaron la Intendencia y el gobierno.

²⁵ Véase AGN, *Historia*, tít. 74, exp. 8.

²⁶ La Ordenanza, si bien anunciaba la abrogación de esta posición especial de la feudalidad de las jurisdicciones subordinadas, en realidad nunca se dio. Al Marquesado del Valle pertenecían los partidos Tixtla/Cotaxtal (Veracruz), Coyoacán, Toluca, Cuernavaca (México), Charo (Valladolid) y Cuatro Villas y Jalapa (Oaxaca). Al Ducado de Atlixco pertenecían Tula (México), Tepeaca, Atlixco, Huauchinango (Puebla) e Ixtepeji (Oaxaca).

partidos del marquesado del Valle, estaban subordinados al gobierno del marquesado, y en el del ducado de Atlixco directamente al virrey. Esta cuestión, sin embargo, no se puede resolver en vista del escaso material consultable. Lo único que se puede asegurar es que estas jurisdicciones tenían una situación especial.

Tampoco en el ámbito de la administración financiera constituían las intendencias un área de autoridad unificada. En el caso de la incorporación de la alcabala (cuyo cobro se arrendaba al mejor postor) a la administración real e igualmente en el establecimiento de las organizaciones administrativas de los monopolios estatales del tabaco, la pólvora y los naipes, la Corona había organizado para cada impuesto un aparato administrativo especial, compuesto de autoridades jerárquicamente organizadas y extendidas por todo el virreinato.²⁷ Al establecer las intendencias, estas administraciones no se agruparon según la división territorial correspondiente a las intendencias individuales, lo que causó que en un partido de cierta intendencia, en relación con la alcabala o con alguno de los dos monopolios mencionados, las autoridades de la intendencia vecina fueran a las que debían rendir cuentas. De esta manera, al administrador de alcabalas le quedó subordinado el territorio de Huejutla, que formaba parte de las intendencias de México, Puebla y Veracruz.²⁸ Asimismo, al administrador de tabacos, que tenía subordinado el partido de Jalapa, sito en la intendencia de Veracruz, le rendía cuentas la factoría de tabaco, que estaba en Puebla.²⁹ También hubo un traslape territorial y jurisdiccional entre los gobiernos de Tabasco y de la Isla del Carmen, ya que estos territorios, normalmente en la autoridad judicial del gobernador de Tabasco, en todas las situaciones relacionadas con el impuesto del tabaco quedaban subordinadas a las autoridades de Isla del Carmen.³⁰ No obstante, este caso no debió de causar muchas complicaciones, ya que ambos territorios estaban bajo la jurisdicción de la intendencia de Mérida para cuestiones de finanzas. Por otro lado, el administrador de *pólvora y naipes* del partido de Tehuacán, ubicado en la intendencia de Puebla, se

²⁷ No obstante, al nivel de provincia y local, las organizaciones administrativas del monopolio del tabaco y de la pólvora estaban unificadas.

²⁸ Véase la carta del administrador de alcabalas de Huejutla del 31 de diciembre de 1787 al subdelegado de Huejutla, AGN, *Intendencias*, tít. 31.

²⁹ Véase la carta del factor de Tabacos de Puebla del 10 de enero de 1788 al intendente de Puebla, AGN, *Intendencias*, tít. 31. (También está allí una carta del intendente del 19 de enero de 1788 al superintendente Mangino.)

³⁰ Véase AGN, *Intendencias*, tít. 67, exp. 2.

subordinó a la intendencia de Veracruz, el administrador del mismo impuesto del partido de Huauchinango (Puebla) dependía de la factoría de México, así como el del partido de Huayacocotla (Puebla) para cuestiones de la alcabala dependía de la Renta de Correos y de los monopolios de tabaco, pólvora y naipes de la intendencia de México, mientras que el administrador de la alcabala y del tabaco del partido de Ygualapan (Puebla) estaba subordinado a la intendencia de Oaxaca.³¹ La administración del monopolio del tabaco en San Luis Potosí (capital de la intendencia del mismo nombre) y de los partidos de San Miguel el Grande, San Luis de la Paz y León, pertenecientes a la intendencia de Guanajuato, estaba subordinada a la factoría de tabaco, con sede en la capital de la intendencia de Valladolid, mientras que las delegaciones del monopolio del tabaco de la intendencia de Zacatecas estaban incorporadas a la factoría de Guadalajara,³² con la sola excepción de la jurisdicción de Sombrerete, que pertenecía a la administración del impuesto al tabaco de Durango. Los partidos de los territorios de áreas específicas de la administración y de una misma intendencia estaban todavía más frecuentemente mezclados entre las distintas intendencias. Estos traslapes de las áreas jurisdiccionales individuales por sector financiero hacían más lenta la administración financiera por los intendentes y los subdelegados, cargo que las autoridades aledañas de impuestos de intendencias, que por su parte estaban a las órdenes de otros intendentes de la provincia de su residencia, tenían la responsabilidad de dirigir y supervisar sus delegaciones. Por este motivo, se complicaba la coordinación de la administración financiera en el área de responsabilidad de la intendencia a su cargo. Esta confusión de responsabilidades, seguramente no quisieron provocarla los legisladores al elaborar la Ordenanza, pero tampoco la previeron. El origen del desconcierto se debe atribuir sobre todo a que en el tiempo transcurrido desde la división del virreinato en intendencias, por Mangino y Villavicencio, se habían establecido las nuevas organizaciones de administración de los impuestos de la alcabala, el tabaco, la pólvora y los naipes, y la división en distritos de estas autoridades no se hizo corresponder con la división en intendencias.

Tomando en consideración las carencias indicadas, por inadvertencia, en la división de la Nueva España, y si no olvidaron cuán despro-

³¹ Véase Silva Herzog (comp.), *op. cit.*, pp. 62, 66, 67 y 68.

³² Véase la revisión general acerca de la organización de la administración de la Renta de Tabacos, AGN, *Historia*, tít. 159, exp. 2.

porcionadas quedaron las recién creadas unidades entre sí en extensión territorial y en población, hemos de describir la nueva organización causada por la Ordenanza de intendentes, como muy incompleta, superficial y desproporcionada. Si se observa la nueva organización desde el punto de vista puramente geográfico, se debe considerar esta composición del virreinato en 12 intendencias o provincias, pese a las diferencias de tamaño de las nuevas unidades administrativas, como sumamente progresista y como una mejora en relación con el anterior desorden. Esto habría tenido vigencia auténtica sólo si las intendencias individuales fueran unidades administrativas cerradas y de igual forma. Pero tal no fue el caso. Quizá no existió ninguna intendencia en que determinados territorios no tuvieran un *status* especial o que alguna de sus dependencias administrativas no estuviera subordinada parcial o totalmente a las autoridades de una provincia vecina. Dado que la Ordenanza aceptó en su organización sin modificaciones a numerosos distritos administrativos de distinta composición, se creó una red de confusiones que fueron más allá de las fronteras de las intendencias, lo que debió causar mucho más dificultades en la administración en general.

Si se compara la anterior organización del virreinato con la nueva delimitación de 1786-1787, se verá que la diferencia era menor de lo que en un principio parecía. Antes de 1786, el virreinato estaba formado por las gobernaciones de la Nueva España, Yucatán, Nuevo Reino de León, Nueva Galicia, California, Sonora, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Coahuila, Santander y Tejas.³³ Con la nueva organización de 1786, sólo se vio afectado el gobierno de la Nueva España y, en menor medida, el de Nueva Galicia. Todos los demás gobiernos quedaron sin modificaciones y sólo se transformaron en intendencias (como fue el caso de Yucatán, Sonora y Nueva Vizcaya) o bien, en relación con la administración financiera, subordinados a la de una intendencia vecina. Tan sólo el gobierno de la Nueva España, densamente poblado, fue muy dividido. En su territorio se crearon las intendencias de Oaxaca, Puebla, Veracruz, México, Valladolid, Guanajuato y, parcialmente, San Luis Potosí. En cuanto a la Nueva Galicia, fue afectada en la nueva organización sólo porque a este territorio, muy extenso, que estaba compuesto por 32 jurisdicciones, se le restaron la pequeña intendencia de

³³ Entre éstos no se incluye a los gobiernos con carácter más local como Veracruz, Tlaxcala y Tabasco.

Zacatecas (compuesta por cinco alcaldías mayores)³⁴ y dos jurisdicciones (las que se subordinaron a la intendencia de San Luis Potosí). En realidad, se puede decir sin exagerar que la nueva organización se hizo sólo en la Nueva España y una reducida parte en la Nueva Galicia. Los restantes territorios sólo fueron llamados intendencias o bien, por motivos de administración financiera, se reagruparon, pero en todo lo demás conservaron su independencia. Con esto, lo único que se dividió (exceptuando las modificaciones que se hicieron en el territorio de la Nueva Galicia) fue el territorio que originalmente había estado bajo la directa administración del virrey. Se ha podido determinar que el virrey, en su calidad de gobernador, se veía obligado a ejercer una doble función. Por una parte, tenía entre sus responsabilidades la del gobierno superior, y por tanto era la autoridad máxima del virreinato, y por la otra adoptaba también el rango de gobernador de provincia, con lo que debía gobernar directamente un determinado territorio (el reino de la Nueva España), como lo hacían los restantes gobernadores en toda el área del virreinato. El desarrollo había demostrado, en todo caso, que esta última función se había delegado cada vez más a los funcionarios de distritos, a los alcaldes mayores, así como a los corregidores que aún quedaban. En el momento en que se decide el establecimiento del sistema de intendentes, el virrey ya había perdido en gran medida su carácter oficial de gobernador directo del reino de la Nueva España. Por ello, las tareas oficiales habían estado a cargo de los alcaldes mayores, quienes al principio sólo desempeñaron labores jurídicas, pero con el transcurso del tiempo se volvieron gobernadores de sus distritos (nunca muy extensos). Según los numerosos críticos del siglo XVIII, los alcaldes mayores no estuvieron a la altura de sus deberes. La división de la Nueva España en siete intendencias significaba, entre otras cosas, la eliminación de una situación anacrónica, pues se había derivado del poder del virrey y que él no podía dominar, por la gran cantidad de asuntos burocráticos, y los funcionarios distritales tampoco podían cumplir con esa responsabilidad de gobierno. En el lugar de la gobernación de la Nueva España, aparecieron siete gobernaciones o intendencias de menor tamaño. Con esto, el reino de la Nueva España perdió gran parte de su significado como unidad administrativa, que sólo conservó en la medida en que su territorio, junto

³⁴ De estas cinco alcaldías mayores, cuatro de ellas pertenecieron a Guadalajara y a Nueva Vizcaya.

con el del gobierno de Yucatán, formaban toda el área jurisdiccional de la Audiencia de México.

La antigua organización administrativa tenía la ventaja, en comparación con la nueva, de que los traslapes de autoridad y responsabilidades de los distintos ámbitos de la administración financiera habían sido mucho menos frecuentes. Entonces, una gobernación siempre formaba parte de una u otra audiencia, estaba subordinada en fracciones claramente determinadas a uno u otro obispado. De igual modo, la pertenencia de los distritos subordinados al gobierno correspondía a una administración de impuestos (de rentas) determinada. Si se considera que la nueva división territorial del virreinato modificó mucho la composición entonces existente, surge la pregunta de cómo fue posible que hubiera tantas carencias y traslapes en las fronteras de las distintas jurisdicciones. Una de las causas fue, como ya se dijo, que la nueva organización se hizo sólo superficialmente y sin conocimiento de la extensión territorial ni de la situación geográfica de las distintas jurisdicciones. También ocurrió que poco antes del establecimiento de las intendencias se formaron los distritos administrativos de impuestos, principalmente de la alcabala y de los monopolios del tabaco y la pólvora, que no se consideraron en la nueva distribución territorial del virreinato. Como la gran mayoría de los antiguos gobiernos (incluso los locales) quedaron como estaban y sólo se unificaron en la administración financiera, pudo ocurrir que precisamente por eso hubiera tantos territorios de las intendencias con *status* especial y se presentara tan desconcertante panorama de traslapes y entreveros de las distintas áreas jurisdiccionales. Muchas de las carencias de la nueva organización territorial del virreinato realizada entre 1786-1787 deben remontarse al hecho de que la nueva delimitación se orientó excesivamente por el orden ya existente y que incorporó demasiados elementos del sistema tradicional.

Sería un error, sin embargo, que sólo se hicieran notar los errores y las debilidades causadas por la división del virreinato en intendencias. Si aquí se muestran con claridad los efectos secundarios negativos, es porque en la bibliografía hasta ahora existente se han evitado los inconvenientes de esta reforma administrativa y sólo se han presentado sus valores positivos. El establecimiento de las intendencias ciertamente representó un gran progreso en el área de la Nueva España. La división de esta gobernación, extensa y densamente poblada, en siete

unidades más pequeñas, significó un notable alivio de la carga de trabajo para las autoridades centrales del virreinato y creó para la población la ventaja de contar con las autoridades administrativas y, sobre todo, con los tribunales, en mayor cercanía. Estas nuevas provincias, a pesar de sus diferentes extensiones territoriales y demográficas comparativas, expresadas por Humboldt, eran considerablemente más fáciles de administrar que el extenso territorio del reino de la Nueva España. En cambio, mucho menor fue el progreso en las provincias aledañas, que en realidad nunca fueron divididas, sino que sólo se unificaron en unidades de administración financiera, lo que sí significó una mejora. En general, la división del virreinato en intendencias debe verse como un primer y gran intento de la época colonial por tener una composición racional de la Nueva España, en forma de unidades administrativas subordinadas (provincias), pero que a la vez aún tuvo muchas faltas. Éstas consistieron sobre todo en que no se logró que las nuevas provincias se transformaran en unidades cerradas en sí mismas para todos los hechos administrativos y que tampoco se les pudo dar una dimensión razonable. A pesar de todo, el progreso de la reglamentación de 1786-1787 no debe quedar inadvertido para la disposición territorial en los niveles intermedios, los provinciales. El significado de las nuevas intendencias creadas para el país también se puede ver claramente en el hecho de que sobre sus bases se desarrollaron los gobiernos y luego las conformaciones políticas de los estados federados del México independiente.³⁵

La división del virreinato en intendencias, establecida entre 1786-1787, ya no fue muy modificada hasta llegar las guerras de independencia. La Corona tampoco hizo ningún intento por reorganizar la división creada o completarla, pese a que diversos funcionarios coloniales consideraban esto como algo urgentemente necesario, entre ellos el virrey Revillagigedo, quien se empeñó en crear otras intendencias y, con ello, obtener provincias de dimensiones más reducidas.³⁶

³⁵ Véase para esto a O'Gorman, *op. cit.*, *passim*.

³⁶ Véase la carta (confidencial, llamada "reservada") 452 del 31 de marzo de 1790, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973. En la carta, el virrey escribe que no considera apropiado abrogar la Intendencia de Zacatecas, sino que desearía proponer la creación de una nueva intendencia y que lo ideal sería que todas las intendencias tuvieran sólo la extensión territorial de la provincia de Zacatecas. La abrogación de la Intendencia de Zacatecas la había propuesto el antecesor de Revillagigedo, el virrey Flórez, con el fin de ahorrar costos. También en su documento de revisión

Las autoridades coloniales, sin embargo, siempre tuvieron que resolver los conflictos de competencias y las quejas de las autoridades menores, causadas por las carencias expuestas. También se intentó eliminar al menos los errores más obvios de la división del territorio en intendencias. Los virreyes, a la par con la Junta Superior, en los años siguientes tomaron una serie de decisiones que causaron modificaciones, reasignando partidos determinados a otra intendencia que, por su mejor comunicación con la ciudad capital de esa provincia, se anexó a ella. Hay que hacer notar que las autoridades coloniales con mucha frecuencia fueron obstaculizadas por la Corona en sus esfuerzos por racionalizar la organización.³⁷

LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL VIRREINATO

La jefatura de la administración del virreinato fue modificada de manera considerable por la Ordenanza de 1786. En el apartado anterior se expuso que el virrey, por motivo de las responsabilidades administrativas inherentes a su cargo, concretamente las de presidente de la Audiencia de México, gobernador, capitán general y superintendente de las finanzas, tenía las mayores responsabilidades del gobierno del virreinato, y dirigía a la vez la administración civil y la militar. Es cierto que el virrey, para su toma de decisiones, dependía bastante de la Audiencia y ocasionalmente del Real Acuerdo, y por tanto al ejercer sus funciones de gobierno tenía la obligación de consultar y ponerse de acuerdo con distintos organismos gubernamentales. No obstante, se

acerca del sistema de intendencias, proponía Revillagigedo la creación de otras intendencias y una reducción de la extensión territorial de algunas provincias existentes. Véase Chávez Orozco (comp.), *op. cit.*, pp. 8 ss.

³⁷ Por ejemplo, la Corona desaprobó la transferencia ordenada por la Junta de Hacienda, del partido de Aguascalientes a Guadalajara, que antes estaba incorporado al de Zacatecas. Como se sabe, Aguascalientes está cerca de Zacatecas y la separaba una jurisdicción de esta provincia totalmente del resto del territorio de la Intendencia. Véase carta 15 del 27 de julio de 1790, Revillagigedo a Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1532. Aunque la Corona ya antes había autorizado medidas semejantes, en este caso desaprobó la decisión sobre la base espuria de que las intendencias acababan de establecerse y antes de que se afirmara el sistema, no era aconsejable realizar ninguna modificación. Real Orden del 30 de diciembre de 1791, dirigida a Revillagigedo, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1547. La Real Orden está copiada en la carta 54 del 30 de abril de 1792, Revillagigedo a Gardoqui.

puede afirmar que la generalidad de las órdenes partía de él y por él eran puestas en vigor. Aparte del virrey y de la autoridad asesora que le estaba unida, el Real Acuerdo, apareció una nueva instancia, compuesta por funcionarios que dirigían autoridades colegiadas, específicamente los superintendentes y la Junta Superior de Real Hacienda. El artículo 2o. de la Ordenanza le quitaba al virrey la superintendencia de Finanzas y se la confiaba al intendente de México. En el artículo 4o. se ordenaba el establecimiento de la Junta Superior de Real Hacienda. Estos dos organismos administrativos se ocuparían en el futuro de todo lo relacionado con la administración de las finanzas, independientemente del virrey y de la Audiencia y, por tanto, del Real Acuerdo.

En la bibliografía se afirma, por lo general, que por la nueva reglamentación de 1786, estas responsabilidades de la superintendencia se le quitaron al virrey y se le asignaron al nuevo intendente general de Ejército y Real Hacienda. Sin embargo, esta afirmación no es correcta desde dos puntos de vista. Es cierto que se quitó al virrey la superintendencia, pero esto fue consecuencia simultánea de una modificación del *status* de esta autoridad. Por medio de Real Cédula del 30 de junio de 1751, se le confió al virrey la superintendencia general de Real Hacienda "con los mismos plenos poderes que tiene en España el superintendente general de Real Hacienda", y se le transfirieron los mismos derechos y obligaciones que al superintendente general español.³⁸ Este dignatario, sin embargo, era también el ministro de finanzas de la Corona. Con el nuevo nombramiento, el virrey, respecto a la dirección de las finanzas en la Nueva España, tenía los mismos plenos poderes que el ministro de finanzas en España.³⁹ No obstante, la Ordenanza de intendentes convirtió la superintendencia general en una superintendencia subdelegada. El superintendente de la Nueva España con esto se había transformado en un delegado del superintendente general de la Real Hacienda de Indias, de quien era subordinado directo (artículo 4o.). Este último cargo se le asignó al ministro de Indias. No se puede deducir de la Ordenanza si el ministro de Indias obtuvo la superintendencia general de la Real Hacienda de Indias por causa de la nueva formación de la administración colonial de 1786, o bien, si ya antes la

³⁸ Beleña, *op. cit.*, t. 1, p. 352, tít. DCCII.

³⁹ El secretario de Estado y del Despacho de Hacienda o ministro de Finanzas, en su capacidad de secretario de Estado, no era sino el nexo entre el monarca y las autoridades máximas de la administración financiera. Como superintendente, sin embargo, tenía autoridad propia en todas las circunstancias que afectaban a su ámbito.

tenía entre sus responsabilidades. Lo único seguro es que la recibió después de 1756 y que los virreyes fueron designados superintendentes generales a partir de 1786. Con este cambio, en 1786 la superintendencia de la Nueva España, directamente subordinada al rey, se transformó en un organismo burocrático inmediatamente dependiente del Ministerio de Indias. Entre tanto, se pudo determinar que la Ordenanza de 1786 no sólo fue una transferencia al intendente de México, sino que fue una medida que significó al mismo tiempo una modificación del escalonamiento jerárquico del cargo administrativo.

La segunda de las incorrecciones mencionadas consiste en que al intendente de México se le añade por lo general el título de intendente general de Ejército y Hacienda. Esta designación no es correcta. El error debe en todo caso remontarse a la Ordenanza misma, ya que en sus artículos 2o., 3o. y otros en la Instrucción a los intendentes de México, se les llama intendente general, y a la burocracia, intendencia general. En la jerarquía oficial de cargos españoles del siglo XVIII, no existió ningún funcionario con la designación de intendente general de Ejército y Hacienda, sino sólo intendentes de Ejército y Hacienda. En el nombramiento del intendente de México, Fernando José Mangino, a éste se le designa intendente de Ejército y Hacienda, además de que así también se nombra a sí mismo.⁴⁰ El agregado acerca del intendente general en la Ordenanza seguramente se hizo sólo para que este cargo, cuya autoridad se extendía a todo el virreinato, se distinguiera de manera más clara de las intendencias de provincia. Entonces, con el fin de evitar cualquier confusión, se tiene que prestar atención al hecho de que el cargo, según la Ordenanza, se denominó intendencia general; el funcionario que se encontraba a su frente, en cambio, sólo tenía el título de intendente de Ejército y Hacienda.⁴¹ Al parecer, también Mangino lo vio así, porque no hay referencia alguna en la correspondencia (completa) que existe entre él y la Corona, a la diferencia que había entre la designación de su cargo administrativo y lo dicho en su nombramiento y la Ordenanza. Esta diferencia, a primera vista, parecería sin

⁴⁰ Véase la información de nombramiento de Mangino del 22 de enero de 1787, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973. Cf., además la carta 1 del 27 de mayo de 1787, Mangino a Gálvez, AGN, *Correspondencia de virreyes*, tít. 643/1.

⁴¹ Esta diferenciación también tiene importancia por el hecho de que algunas intendencias de provincias eran dirigidas por intendentes que poseían la dignidad y rango militar de intendentes de Ejército, como el intendente de Veracruz, Pedro de Corbalán. Véase para esto el nombramiento del 22 de febrero de 1787, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

significado, pese a que Mangino sólo era intendente de Ejército y Hacienda, pero pone de manifiesto y expresa claramente la continuidad que existía entre las intendencias de Cuba, Venezuela, Buenos Aires, así como la existente en México (como ya se mencionó), todas las cuales estaban dirigidas por intendentes de Ejército y Hacienda.

Basada en las determinaciones de la Ordenanza de 1786, se hizo entonces una aclaración de la organización máxima de la administración del virreinato. La cantidad de autoridades centrales que hasta entonces existía, virrey y Audiencia, con la creación de la Junta Superior y las dos superintendencias, aumentó de dos a cuatro. La nueva organización administrativa de la Junta Superior de Hacienda era la más importante de las dos. Esta autoridad burocrática colegiada, siguiendo lo indicado en el artículo 4o. de la Ordenanza, se componía del superintendente, del regente de la Audiencia, del fiscal de Real Hacienda, del contador mayor del Tribunal de Cuentas de mayor antigüedad y del funcionario de mayor antigüedad (contador o tesorero) de las Cajas Reales, residente en la capital. La presidencia de la Junta estaba a cargo del superintendente, quien tenía que establecer las fechas de las reuniones. Esta Junta debía reunirse por lo menos una vez a la semana, pero también, si fuera necesario, el superintendente tenía autoridad para convocar a reunión más de una vez por semana. La principal tarea de esta autoridad consistía en organizar y dirigir, según las mismas reglamentaciones igualmente obligatorias, la administración financiera y del ejército, aparte del manejo de la jurisprudencia de estos dos ámbitos, como estaba establecido en el artículo 6o. de la Ordenanza. Este mismo artículo encargaba a la Junta Superior el control de las finanzas urbanas y el manejo de las finanzas de los municipios indios (repúblicas), de los propios y arbitrios urbanos y de los bienes de comunidad. La Junta estaba encargada de certificar y autorizar los egresos de estos fondos públicos. Además, esta autoridad burocrática también tenía bajo su responsabilidad la dirección máxima y la facultad judicial para que, en segunda instancia, se cumplieran los asuntos relacionados con los ámbitos administrativos ya mencionados en toda la extensión de la Nueva España. Contra las resoluciones tomadas por la Junta Superior, sólo el rey podía ordenar lo contrario, por medio de un trámite dirigido al Ministerio de Indias (llamado "por vía reservada"). Por todo lo demás, las restantes decisiones de la Junta, en cuestiones de administración del ejército y de finanzas, eran obligatorias legalmente y sólo la Corona podía negarlas o modificarlas.

De las cuatro áreas administrativas o causas (Hacienda, Guerra, Justicia y Policía), las de Hacienda y Guerra estaban exclusiva y totalmente bajo la dirección de la Junta Superior, incluso en su facultad de organismo de apelaciones, con autoridad disciplinaria sobre todos los funcionarios de estas áreas administrativas. No obstante, entre sus responsabilidades había partes de la causa de Justicia (entre ellas la administración de propios, arbitrios y bienes de comunidad), así como todo lo relativo a la Causa de Policía que tuviera que ver con las finanzas de la Corona o urbanas, además de la distribución de tierras a campesinos sin propiedad. Por ello, también parte de las medidas para promover la economía y el bienestar público estaba subordinada al gobierno de la Junta Superior, ya que estas medidas, al menos en tanto significaran disposición de dinero público para su realización, se suponía que eran financiadas, en primera línea, con los fondos de propios, arbitrios y bienes de comunidad. Con todas estas decisiones, la Junta Superior se transformó en la autoridad máxima del virreinato en todo lo relacionado con situaciones financieras y la economía. Mediante la emisión de reglamentos, regía todos los cargos que tuvieran relación con la vida económica del virreinato. Esto significa, asimismo, que la organización tradicional de la administración fue sustituida por una división nueva, ordenada según ámbitos de actividades específicas, por lo menos en las áreas de la economía. Como reconocimiento a las estrechas interrelaciones existentes entre economía y finanzas, se habían transferido estos asuntos a una autoridad central, compuesta por especialistas versados en asuntos administrativos. Este esfuerzo por lograr una concentración de autoridad ya se había podido vislumbrar en la instrucción emitida a la intendencia de Venezuela. Ciertamente que en aquella intendencia la dirección de la economía (que representaba una tarea eminentemente política y, por tanto, debía estar encomendada a una autoridad gubernamental) recaía en el gobierno, dependiente del intendente de Finanzas, el cual, sin embargo, debía efectuar trabajos como funcionario administrativo. La Ordenanza de 1786 transfirió estos asuntos de gobierno a una nueva autoridad y de nuevo limitó al superintendente sólo a labores administrativas. Como ya lo indicaba la instrucción de servicio de Venezuela, también la Ordenanza de la Nueva España evitó toda determinación de la extensión de la autoridad de la Junta Superior respecto de los restantes organismos de gobierno, ya fuera el virrey, la Audiencia o, en su caso, el Real Acuerdo.

En comparación con la Junta de Hacienda, los plenos poderes del

superintendente eran bastante más limitados. La facultad de este funcionario sólo incluía ambas causas, la de Hacienda y la de Guerra, pero no se extendía a las restantes circunstancias que se relacionaban con la dirección de la economía, que eran asunto y jurisdicción directa de la Junta. El superintendente o intendente de Ejército y Hacienda sólo ejercía control y dirección burocrática de la administración financiera y del ejército en el territorio de todo el virreinato. La dirección del ámbito financiero estaba encomendada a este funcionario por su cargo de superintendente, y la administración del ejército, por motivo de su título de intendente de Ejército. Además, el superintendente era el responsable de la dirección de otras oficinas burocráticas. Era a la vez intendente de provincia de la intendencia de México y corregidor de la capital del virreinato. Este último cargo se había anexado al de intendente de provincia. La Ordenanza también transfirió al superintendente la presidencia del Tribunal de Cuentas, función que antes estaba entre las responsabilidades del virrey. Esta acumulación de cargos administrativos y funciones en la persona del superintendente no tiene gran significado en vista de las limitaciones a las que fue sometida su autoridad y que la Ordenanza explícitamente dictó en su texto a este dignatario. Las facultades de su autoridad no sólo estaban explicadas en forma muy clara, sino también estrechamente delimitadas. Se le confiaba la ejecución de las indicaciones del Ministerio de Indias y las determinaciones tomadas por la Junta Superior. Además, el superintendente debía cuidar que se cumplieran las instrucciones destinadas a las áreas específicas de la administración de impuestos. Con una periodicidad regular y muy continua, debía revisar los ingresos y egresos de las distintas cajas reales del virreinato, ordenar que se pagaran sueldos y honorarios, cuidar de la transferencia de dinero a las provincias que tenían pocos ingresos, organizar los envíos de fondos del virreinato a España y los pagos de subsidios a las posesiones españolas que había en el área del Caribe, que eran apoyadas financieramente por la Nueva España. En la administración de lo militar, el superintendente tenía que ocuparse de la disponibilidad inmediata de los pagos a los soldados, cerrar contratos de aprovisionamiento entre el fisco y fabricantes privados o supervisar su ejecución, a partir del punto en el que el intendente de provincia los había dejado. Naturalmente, era responsable del cumplimiento de estos contratos en el tiempo acordado. El nombramiento de todos los funcionarios subalternos para los diversos cargos de su burocracia también formaba parte de sus res-

ponsabilidades. Es cierto que el nombramiento de los funcionarios de mayor rango era derecho que se reservaba la Corona, pero se esperaba que el superintendente propusiera a las personas idóneas para cada uno de los cargos vacantes. El superintendente, con este cúmulo de responsabilidades y autoridad, era el funcionario de mayor rango en el área de los impuestos y del aprovisionamiento para las tropas del virreinato, en cuyo desempeño debía seguir reglas de conducta muy específicas con cada autoridad financiera, además de coordinar sus actividades. En cualquier circunstancia extraordinaria, sin embargo, no podía tomar ninguna decisión, sino que debía consultar y recibir autorización, fuera de la Junta Superior o directamente del Ministerio de Indias. Sólo estas dos autoridades tenían facultad y autoridad para modificar las decisiones que regulaban el área de los impuestos, alterar las circunstancias de las autoridades financieras, crear nuevos cargos para funcionarios, suprimir cargos considerados superfluos, aumentar o disminuir las cantidades pagadas como sueldos, además de autorizar pagos extraordinarios de las arcas estatales. Con todo esto, en la práctica el superintendente sólo fue un funcionario ejecutivo que tenía entre sus responsabilidades la dirección rutinaria de la administración de las finanzas y de lo militar, además de ser el lazo de unión entre el aparato burocrático de estas dos áreas administrativas y los órganos que tomaban las decisiones, la Junta Superior y el Ministerio de Indias. Por todo lo anterior, al superintendente de la Nueva España se le dieron muchos menos poderes que a los intendentes de lo financiero y lo militar de Cuba y Venezuela. Quizá el motivo fundamental de esto fuera el hecho de que en el momento del establecimiento del sistema de intendentes en la Nueva España, la administración de las finanzas oficiales ya estaba organizada y el superintendente no tenía que cumplir con ninguna labor extraordinaria, como sucedía a sus colegas del mismo rango en Cuba y Venezuela.

Toda la correspondencia entre las autoridades subordinadas de la administración financiera y la Junta Superior, por una parte, y entre el Ministerio de Indias y todos los organismos del fisco en la Nueva España, debía pasar por la oficina del superintendente. Incluso los documentos que por motivo de la Ordenanza caían específicamente dentro de las responsabilidades de la Junta, se mandaban a la misma Junta por intermedio del superintendente, pero no sufrían ningún tipo de elaboración por este funcionario y su organización. Una excepción, sin embargo, fue el tráfico de buques, en todas las cuestiones referentes a

la administración de las finanzas municipales. En este ámbito de negocios, el contador general de propios adoptaba la posición de lazo de unión entre la administración provincial, en su caso el municipio, y la Junta Superior. Por tanto, este funcionario también tenía entre sus responsabilidades el cargo de secretario de la Junta para todos aquellos asuntos de la administración de propios, arbitrios y bienes de comunidad. En contraste, respecto a la administración de impuestos y de lo militar, era el escribano de la superintendencia el que realizaba las labores de secretario de la Junta. El hecho de que en las reuniones de asesoría, para todos aquellos asuntos relacionados con las finanzas urbanas, en el interior de la Junta, fueran transferidas las responsabilidades de secretario a otro funcionario, aclara no sólo que esta área estaba estrictamente separada de las finanzas estatales, sino también que no se le debían entregar poder o autoridad alguna a la superintendencia en los asuntos de gobierno.

Ni a la Junta Superior ni a la superintendencia se les asignaron suficientes funcionarios subalternos para dar a los dos organismos la posibilidad de llevar a cabo con eficiencia sus extensas labores. La Junta Superior sólo contaba con los dos secretarios ya mencionados, a quienes correspondía hacer los protocolos de todas las reuniones y llevar a término el trabajo de documentaciones, y que además debían preparar y presentar a los notables reunidos en la Junta Superior todos aquellos asuntos que debían tratar semanalmente. Al lado del superintendente estaba un asesor letrado (abogado con estudios), quien podía sustituirlo en caso de ausencia. En cuanto a los funcionarios subalternos, se les aplicaba la misma reglamentación que al superintendente, de quien dependían todos los intendentes de provincia. Debía nombrar a un escribano, encargado de informar a quien lo pidiera acerca de sus asuntos. La Ordenanza no indica ningún sueldo para este escribano, por tanto sus ingresos sólo se componían de los honorarios por servicios rendidos (todos determinados por ley) durante su actividad. Además, el superintendente podía nombrar responsables a ayudantes, cuyos sueldos debían conseguir ellos o por intermediación suya.

La posición legal del superintendente de la Nueva España no se diferenciaba de la de los intendentes de Ejército y Hacienda de Cuba o de Venezuela. El superintendente no debía entregar fianza para garantizar su desempeño del cargo, así como tampoco estaba sometido al juicio de residencia una vez terminado su periodo de gobierno. El salario anual de este funcionario era de 12 mil pesos. Con esto, era el fun-

cionario de mayor rango y sueldo después del virrey en la Nueva España. La cuantía del sueldo puede parecer extraordinaria, pero se demostrará que el cargo administrativo también implicaba gastos sumamente elevados. Tampoco la Junta Superior era sometida a investigaciones regulares sobre su dirección de gobierno. No obstante, se debe suponer que esta autoridad podía estar sujeta a una visita, pero en la Ordenanza no se encuentra referencia alguna. El establecimiento de la Junta Superior no causaba a la Corona ninguna erogación, ya que sus miembros sólo eran merecedores de los sueldos y honorarios establecidos en sus nombramientos, como funcionarios de administración financiera o de audiencia. Por las actividades que realizaban en la Junta Superior, no se veían compensados con beneficios u honorarios adicionales.

Si hemos establecido que el superintendente era un funcionario exclusivamente ejecutivo, se tiene que entender esto sólo en su calidad de funcionario legal que la Ordenanza determinaba. En la realidad, sin embargo, él era la autoridad suprema y de mayor influencia en la administración financiera del virreinato. Como presidente de la Junta Superior, sin duda podía ejercer una poderosa influencia en las decisiones de esta autoridad. Además, es necesario considerar que él, como superintendente, era también el jefe directo de todos los ministros de Real Hacienda de la capital, entre los cuales el decano también contaba con voz y voto en la Junta Superior. Como además era el presidente del Tribunal de Cuentas, asimismo le estaban subordinados todos los funcionarios de esta autoridad, y con ellos el contador decano del Tribunal de Cuentas pertenecía a la Junta Superior. Por tanto, estos dos funcionarios, por sus actividades normales dependientes del superintendente, en los consejos de la Junta no podían ser del todo imparciales. Junto con su superior jerárquico, formaban una mayoría en este gremio, oponiéndose a los votos tanto del fiscal como del regente de audiencia. Por su posición de presidente de la Junta y de representante directo del ministro de Indias (en su calidad de superintendente general de la Hacienda de Indias), se le ofrecían al superintendente considerables posibilidades de estar activamente ocupado en la organización de la administración financiera o en la disposición de nuevas reglamentaciones, aunque para tomar decisiones debía contar con la cooperación de los organismos facultados para ello, concretamente la Junta Superior y el Ministerio de Indias.

Parece increíble que la Corona, habiéndole asignado al superinten-

dente tareas y responsabilidades tan extensas, no pusiera a su disposición alguna ayuda para complementar y aliviar la realización de tan diversas labores. Asimismo, era previsible que este funcionario, solo en su cargo de superintendente (lo que implicaba a la vez desempeñar el cargo de presidente de la Junta de Hacienda y del Tribunal de Cuentas), no sólo tendría que cumplir una enorme cantidad de trámites, sino que además tendría que llevar una intensa correspondencia con el Ministerio de Indias y con las restantes oficinas burocráticas financieras del reino. Se debe agregar a lo anterior que como intendente de provincia de una de las mayores provincias de la Nueva España (extensión territorial y cantidad de subdelegaciones) aparte de ser el corregidor de México (la comunidad de mayor población del virreinato), dirigía también un cabildo muy consciente de su papel. Parece muy poco probable que este funcionario estuviera capacitado para cumplir cabalmente con tantas responsabilidades. Con seguridad el virrey tenía que realizar antes muchas tareas relacionadas con asuntos administrativos, pero al menos contaba con un secretariado que tenía a sueldo cerca de 20 empleados, además del apoyo de dos escribanos de gobierno, cada uno con un equipo de funcionarios subalternos. Como sucedió en efecto, muy pronto después de asumir el cargo Mangino, se demostró que el superintendente no podía cumplir por sí solo con todas sus difíciles labores.

Ahora se plantea la pregunta de cuánto se vieron afectados los organismos superiores del área de administración financiera y de gobierno ya existentes por el reordenamiento de la administración central de la Nueva España. La Ordenanza se limitó a establecer las obligaciones de los dos nuevos cargos creados o, en su caso, de autoridades reorganizadas (la Junta Superior y la superintendencia subdelegada). Evitó ajustar las competencias del virrey y de la Audiencia a las circunstancias modificadas y sólo en forma indirecta dio a entender que todas aquellas que no estuvieran dentro de la administración de la Junta o de la superintendencia como hasta entonces, serían parte de las responsabilidades de las autoridades habituales. En relación con el virrey, el artículo 2o. de la Ordenanza estableció que él seguía siendo la autoridad máxima y que debía conservar sus plenos poderes ("facultades omnímodas"), los cuales le concedían el nombramiento real y que garantizaban además la instrucción del monarca y las leyes de Indias. Lo único que debía ceder era la superintendencia y el cargo consistente en la dirección de las finanzas de la Corona. El artículo 3o. de la Ordenan-

za determinó que el virrey debía subordinar su "cúmplase"⁴² al nombramiento del superintendente, con el fin de que con toda claridad se garantizara la autoridad máxima (suprema autoridad) del virrey. Esta determinación significaba, desde el punto de vista formalmente legal, que al virrey se le delimitaban sus plenos poderes y obligaciones, para igualarlas a las que tenía antes de 1751, antes de que se le diera adicionalmente el cargo de superintendente. El mencionado artículo 2o. también confirmaba las competencias del virrey como gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia. Esta reglamentación, sin embargo, no consideraba que el virrey, desde antes de que se le transfiriera el cargo de la superintendencia, ejercía ya un gobierno muy poderoso sobre la administración financiera, para lo que lo capacitaban distintas leyes de la Recopilación de Indias. Con seguridad, la referencia explícita a la Recopilación, como lazo de unión de los plenos poderes del virrey, debió crear bastante desconcierto. Si bien por el artículo 2o. de la Ordenanza se confirmaron al virrey sus derechos y obligaciones como gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia, por otra parte perdió en estas áreas administrativas algunos de sus poderes, por determinaciones diferentes que se señalaban en la instrucción de servicio. Una de las principales responsabilidades del virrey en su calidad de gobernador era la de promover el bienestar público. A este respecto, tenía la responsabilidad de cuidar el buen desarrollo de la construcción de caminos y senderos, la construcción y mantenimiento de instalaciones y edificios públicos, además de vigilar las finanzas de la capital. La Ordenanza, no obstante, le quitaba el gobierno de los propios y arbitrios de las ciudades. Con esta determinación, se limitaban las competencias del virrey como gobernador, pues no podía ordenar que se hicieran construcciones de beneficio público sin que la Junta Superior autorizara las erogaciones necesarias de las arcas de la ciudad. Además, el virrey, por el establecimiento de las intendencias de provincias, también perdía legalmente el cargo de gobernador directo de la Nueva España, ya que esta responsabilidad se transfirió a los intendentes de provincia. Desde que entró en vigor la Ordenanza, el virrey sólo ejerció el gobierno superior en el territorio del virreinato.

⁴² Todas las ordenanzas y leyes de la Corona debían llevar igualmente la firma de conocimiento y aprobación del virrey para entrar en vigencia, ya que el virrey también poseía plenos poderes para suspender la aplicación de leyes. Esta formalidad también se debía seguir en los nombramientos reales. Tal trámite administrativo tenía como fin señalar el previo derecho de la autoridad de gobierno suprema del virreinato.

No obstante, también en su calidad de capitán general se limitó al virrey en sus competencias, pues la dirección de la organización encargada del aprovisionamiento de tropas se transfirió al intendente de Ejército, y todos los pagos por este renglón debía autorizarlos la Junta Superior. Esto significó que casi cualquier operación militar, incluso el aprovisionamiento de tropas, quedara más dependiente de la autorización de estos dos organismos que de la del virrey.

Por todo lo anterior, surge la pregunta de qué funciones y asuntos oficiales concretos quedaron entre las facultades del virrey. Como gobernador, seguía siendo responsable del aprovisionamiento de la ciudad. También podía adoptar todas las medidas que creyera convenientes para promover el bienestar público, siempre que no tuvieran costo alguno. Para toda actividad adicional en esta materia, era necesario que recibiera la autorización virreinal, antes de que la Junta otorgara su autorización para poner a su disposición dinero de los fondos estatales. Además, el virrey también tenía que vigilar el cumplimiento de las leyes, la impartición de justicia y la aplicación de la autoridad disciplinaria por parte de todos los funcionarios reales que no fueran de la administración de finanzas. Asimismo, estaba encargado de los nombramientos interinos de todo funcionario administrativo, aunque en el caso de los funcionarios de finanzas, incluso los intendentes, necesitaba ponerse de acuerdo previamente con el superintendente. Como gobernador, el virrey también podía aplicar la autoridad de policía y cuidar la paz y el orden, además de la seguridad pública, en todo el territorio del virreinato. Aparte de esto, formaba parte de sus responsabilidades todo asunto derivado de las circunstancias relacionadas con las autoridades administrativas urbanas, siempre que no tuvieran que ver con propios y arbitrios (por ejemplo la vigilancia de los cabildos o la autorización de las ordenanzas urbanas). Entre sus obligaciones, el virrey también debía aplicar las leyes de protección a los indios, y por eso constituía la máxima dirección del Juzgado de Naturales, el tribunal especial para resolver las desavenencias entre indios. Era igualmente responsable de todas las circunstancias que se derivaran de los privilegios y gracias otorgadas por el rey. Naturalmente, en esta materia no tenía libertad de adoptar decisiones, sino que sólo contaba con autoridad para dar a los contratos de este tipo las informaciones necesarias y las documentaciones para que llegaran a la Corona. Adicionalmente, el virrey ejercía los derechos de patronato real sobre la Iglesia en el territorio de la Nueva España. En este ámbito oficial, era

responsable de una plétora de asuntos. De esta manera, no sólo debía hacer proposiciones para el nombramiento de curas en los curatos, sino también supervisar la administración de los obispados y las posesiones de las órdenes religiosas, la correspondencia entre las autoridades eclesiásticas y la Curia romana, esforzarse por el bien de las misiones entre los indios e informar a la Corona de las situaciones espirituales de la Nueva España. Además, era parte de la autoridad del virrey la concesión de licencias para una multiplicidad de cosas, por ejemplo la entrada y salida de mercancías y bienes desde y hacia la Nueva España en el caso de determinadas empresas comerciales, así como de otras circunstancias insólitas. También la vigilancia del Consulado⁴³ y del Tribunal de Minería⁴⁴ formaba parte de las obligaciones del virrey. Sin embargo, hay que aclarar que muchos de estos asuntos los resolvía el virrey sólo en segunda instancia, ya que la responsabilidad inmediata era de los intendentes de provincia que debían informar al virrey de sus decisiones y medidas, además de obtener su autorización. En su calidad de capitán general, el virrey era la máxima autoridad militar en el territorio de la capitania general.⁴⁵ No sólo tenía a su cargo la jurisprudencia en segunda instancia de los asuntos militares, sino que era responsable de la disciplina en el ejército, de armar y pertrechar a las tropas y fuerzas militares, del acantonamiento de unidades en diversos lugares, del mantenimiento de las fortificaciones y, en general, de la toma de todas aquellas medidas destinadas a la defensa territorial de la Nueva España. Igualmente estaban bajo sus órdenes los buques de la flota real española anclados en puertos de la Nueva España. El mando supremo virreinal de la Nueva España militar se extendía también sobre los superintendentes, en su calidad de intendentes de Ejército. Es cierto que respecto de los intendentes de Ejército, el virrey sólo contaba con el derecho de dar indicaciones ge-

⁴³ El consulado era una asociación de los comerciantes mayoristas del virreinato, organismo que disponía de poder judicial.

⁴⁴ El Tribunal de Minería era la asociación correspondiente al consulado entre los propietarios de minas y los mineros.

⁴⁵ La capitania general de Yucatán, siguió existiendo después del establecimiento de la Ordenanza de 1786. Además, en este documento legal aparecía la comandancia general de las provincias internas más independiente del virrey en lo relacionado con la administración de lo militar y de lo civil, todo lo cual estaba subordinado al comandante general y al superintendente, así como a la Junta Superior. Al entrar en vigor la Ordenanza, esto ya no correspondía con la realidad, pues el virrey Bernardo de Gálvez había subordinado la comandancia nuevamente a las autoridades superiores.

nerales, y no tenía autoridad en esas competencias. Además de lo anterior, el virrey tenía entre sus facultades un pleno poder más, el cual marcaba claramente su carácter de organismo superior de gobierno en su expresión virreinal y consistía en decidir, en última instancia, los casos de desavenencias entre las autoridades administrativas centralizadas de la Nueva España. Mientras que la Junta Superior estaba encargada de resolver todas las controversias por competencias que surgieran entre los organismos subordinados en la administración financiera, el virrey se encargaba de todas aquellas en que participara la Junta Superior misma.

Estas llamadas obligaciones y plenos poderes que el virrey había perdido en su totalidad (visto sólo desde la legalidad de administración) en favor de la administración financiera y en sus competencias militares, se transfirieron de manera parcial al reciente establecimiento del sistema de intendencias de Ejército. Debe considerarse que aún le quedaba la ejecución de todos los negocios oficiales que se derivaban de sus nombramientos como gobernador y capitán general. Es cierto que como gobernador había perdido el dominio de las finanzas urbanas pero, según el artículo 56, debía ser informado de todas las medidas que dieran fin a abusos o las situaciones inconvenientes que se corrigieran. Con esto, al virrey le quedaba intacta la responsabilidad por la seguridad y el orden interno del virreinato, así como su posición de regente de la Nueva España. Eran principalmente labores burocráticas, pero no había tenido que renunciar a ningún asunto capital del gobierno. Y quitarle al virrey la administración financiera no significaba, en el fondo, una limitación del poder gubernamental del dignatario supremo. Esto se nota claramente en el hecho de que el virrey desde antes del establecimiento de las intendencias carecía de libre disponibilidad de los medios financieros derivados de impuestos recabados, además de que los gastos causados por tareas urgentes requerían autorización del Consejo de Indias. En una valoración efectuada exclusivamente desde el punto de vista legal administrativo de esta nueva organización de la administración central de la Nueva España, en teoría los virreyes sólo tuvieron una ligera disminución de su poder. Ya en la práctica, sin embargo, esto habría de desarrollarse de manera distinta y la carencia de una clara determinación y fundamentación de las competencias virreinales traería por consecuencia una serie de desavenencias difíciles de resolver entre las autoridades centrales del virreinato.

Pero también la Audiencia fue afectada por esta reorganización de la administración de la Nueva España. Por el cambio de categoría de la Junta de Hacienda al transformarse en tribunal judicial, la Audiencia perdió su facultad de impartir justicia en segunda instancia en asuntos financieros. Además, se le quitaron las funciones de control que ejercía al determinar la matrícula de tributos a los indios. La Audiencia también tuvo que ceder otros poderes por el establecimiento de las intendencias de provincias. Por esta medida, se abrogaron los cargos de alcaldes mayores, y se sustituyeron por subdelegados. En oposición a los subdelegados, los alcaldes mayores habían tenido la obligación de someterse al Juicio de Residencia. El desarrollo de los trámites de investigación y valoración de los resultados también había sido parte de la facultad de la Audiencia. Los miembros de la Audiencia también perdieron distintos nombramientos de cargos administrativos, los cuales, comisarialmente y por turnos, los dotaban de las ventajas inherentes al cargo de oidores. Por el establecimiento de la intendencia de México, por ejemplo, se abrogó el cargo de juez superintendente de los propios y arbitrios de la ciudad de México, cargo que se había instituido para el control de la distribución de las finanzas urbanas, habitualmente encabezado por un oidor. Con el establecimiento del sistema de intendencias se abrogaron funciones de inspección de prisiones por distintas autoridades, y desapareció la dirección del sistema de canalizaciones⁴⁶ de la capital. Como la Ordenanza otorgaba la facultad judicial en primera instancia a los intendentes, las administraciones de impuestos individuales perdieron su facultad jurídica especial. Con esto se eliminaron los cargos de asesores, que también habían desempeñado por turnos los oidores. Al establecerse el sistema de intendencias, tanto a la Audiencia como a los oidores individuales se les quitó una considerable responsabilidad de tareas extras, lo que dio por consecuencia una pérdida financiera de quienes las ejecutaban, pues los oidores recibían honorarios por estas comisiones, y la eliminación de los asuntos oficiales o su distribución a otras oficinas significó una merma en sus ingresos y, por consecuencia, un aumento de

⁴⁶ Puesto que la ciudad de México en la época de la regencia estaba bajo frecuente amenaza de inundaciones, se había construido un gran sistema de canalizaciones (desagüe de Huehuetoca), con el fin de dar a las aguas acumuladas en el Valle de México una salida hacia el océano. Las obras relacionadas con este proyecto, que se extendieron prácticamente durante toda la época colonial, estaban bajo la autoridad de un oidor de la Audiencia.

actividades extraoficiales, o de corrupción en sus cargos. Al disminuir el trabajo de la Audiencia, se creó sin embargo la tendencia a recurrir a esta autoridad sólo en su función de Tribunal de Apelaciones para juicios civiles y penales, y los casos administrativos que hasta entonces resolvía los transfirió lentamente a otras autoridades, por lo que se puede afirmar que el cambio tuvo por efecto una más estricta división de competencias.

Lo que queda en la incertidumbre es cuánto fue afectado el Real Acuerdo como gremio máximo de toma de decisiones en el virreinato. En las instrucciones de servicio no se encuentran indicaciones al respecto. No obstante, se debe suponer que el Real Acuerdo ahora debía ocuparse en los asuntos que a partir de entonces seguían siendo parte de las obligaciones del virrey, cargo en el que la Junta de Hacienda, en su ámbito de competencias y responsabilidades, era la autoridad suprema en el virreinato, la cual no tenía que consultar a ninguna otra autoridad colonial.

En resumen, se puede determinar que la Ordenanza de intendentes le quitó al virrey el cargo de superintendente general de Real Hacienda, y con ello le impidió mezclarse en la dirección de la administración financiera. Los plenos poderes inseparables de este cargo le fueron transferidos al ministro de Indias. A su vez, éste los delegó a un organismo administrativo recién creado, la superintendencia subdelegada de Real Hacienda. A este organismo se le subordinó una autoridad colegiada, la llamada Junta Superior, a la que se le confió la autoridad de decisión superior de todo el territorio del virreinato para todo aquello relacionado con las finanzas. Con esto, a la superintendencia sólo le quedaba la dirección rutinaria y burocrática de la administración financiera y del ejército. La Junta recibió, además de la autoridad suprema de decisión general, la facultad judicial en segunda instancia y el gobierno de las finanzas de las ciudades. Con esto, el área de competencia de la Junta Superior era más extensa que la del superintendente. Si bien el virrey y la Audiencia perdieron, en favor de los dos nuevos organismos administrativos, una serie de funciones y competencias, no se les quitó la responsabilidad de sus tareas principales. El virrey seguía teniendo el mando supremo y era regente del virreinato, responsable de la seguridad interna y externa de la Nueva España, mientras que la Audiencia se hacía cargo, como antes, de las tareas de un tribunal superior en todos los juicios de lo civil y lo penal. Por medio de la Ordenanza, las autoridades centralizadas del virreinato habían

aumentado de dos a cuatro. Estos cuatro organismos superiores, a su vez, se dividieron en dos grupos, compuestos de una autoridad colegiada y de un funcionario único que solía presidir esta autoridad colegiada. Con todo esto, las autoridades recién creadas correspondían en general al modelo de las que ya habían existido. Lo único que se había hecho era dotar a la autoridad central de la Nueva España con una nueva autoridad burocrática colegiada, y crear un cargo administrativo subordinado de alto rango. Es cierto que entre las autoridades nuevas y las ya existentes había diferencias importantes, las cuales se verán más adelante. Respecto a esta reorganización de la administración central novohispana, también se hizo una redistribución de los asuntos oficiales. La administración financiera y la dirección de la economía se unificaron en una sola área de asuntos oficiales. El segundo aspecto lo componían las distintas circunstancias gubernamentales, entre las que también se incluyó la administración de justicia y la dirección de la defensa.

Esta reorganización de la administración central del virreinato hasta el momento se ha valorado sólo en forma superficial, diciendo que la Corona (y especialmente el ministro de Indias, Gálvez) pretendía quitar poder al virrey y transformarlo sólo en una autoridad representativa. Sin embargo, esta forma de enfocar la reorganización tiene pocos visos de probabilidad. El fundamento de esta idea fue una sobrevaloración de la importancia que tuvo el área financiera dentro del aparato administrativo general de aquella época y se apoya sobre todo en expresiones de los virreyes, quienes en vista de las consecuencias que la reforma tuvo sobre sus cargos, sintieron que se les quitaba poder y se quejaron. También se traen a colación a este respecto algunas declaraciones de Gálvez, que hiciera antes de decidirse por la reforma. No obstante, se dejó fuera de consideración el hecho de que el virrey, también en aquella época, cuando la superintendencia estaba entre sus responsabilidades, no podía intervenir directamente en los asuntos de administración financiera ni modificar sus circunstancias, además de que nunca tuvo autoridad en los colegios asesores para disponer libremente de los ingresos por impuestos. Contra la presentación de las circunstancias de la reforma administrativa novohispana en el sentido de que se intentaba transformar al virrey meramente en un representante del monarca, habla la propia Ordenanza de intendentes. Como ya se mencionó, el artículo 2o. de este documento confirmaba expresamente al virrey en su cargo de autoridad suprema del virreinato y menciona-

ba todos sus plenos poderes, los cuales le confería la recopilación en su calidad de gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia. Y era en estos cargos administrativos donde hasta mediados del siglo XVIII se había apoyado el poder del virrey. Tan sólo con base en este artículo, ha de parecer poco probable que se quisiera reducir al virrey a tareas representativas, pues apenas se puede creer que se adoptaran las determinaciones de la Ordenanza con el sólo propósito de engañarlo acerca de su verdadera posición oficial. De haberlo hecho así, la Corona intencionalmente habría promovido las innumerables controversias por competencias que se dieron en la época siguiente, y que la administración central española quiso evitar siempre, de ser posible, en los reinos transoceánicos, tal como ya lo expresara en documentos anteriores el ministro, respecto del proyecto que proponía Gálvez. También el artículo 3o. de la Ordenanza hace una referencia en contra de la opinión antes mencionada. Este artículo ordenaba que el virrey debía colocar su "cúmplase" con base en su nombramiento de superintendente. Es cierto que hoy se puede clasificar este acto como mera formalidad. Sin embargo, precisamente por las infinitas controversias por competencias entre tales poderes y facultades de la administración española, se demuestra que en aquella época no se veía a tales actos como formalidades, sino como expresión del poder supremo. Contra la suposición de que fue precisamente el ministro de Indias, Gálvez, el que quiso limitar la autoridad y el poder del virrey también menciona el hecho de que este ministro, poco antes de establecerse el sistema de intendentes en la Nueva España, influiría sobre el rey para que nombrara, sucesivamente, en el cargo de virrey de la Nueva España, a dos de sus más cercanos parientes (su hermano Matías y su sobrino Bernardo). Con estas sugerencias, el ministro seguía el plan de que fueran ellos los que establecieran el nuevo sistema. No se puede creer que el ministro propusiera a sus parientes, a quienes siempre trató de favorecer, para ocupar cargos administrativos sin significado. Otro motivo fundamental que incide considerablemente, también muestra como improbable que con el establecimiento del sistema de intendentes se pretendiera debilitar el cargo de virrey. En 1787, a la muerte de Gálvez, el Ministerio de Indias fue dividido en dos.⁴⁷ Se crearon una Secretaría de Hacienda y Guerra de Indias y una Secretaría de Gracia y Justicia

⁴⁷ Véase el decreto real del 8 de julio de 1787 acerca del establecimiento de dos secretarías de Indias, AGI, *Indiferente general*, leg. 662.

de Indias, un organismo ministerial financiero y militar, y otro de administración de la justicia y todo lo relacionado con las gracias y privilegios concedidos por el rey. El último de los ministerios mencionados, también era responsable de las circunstancias gubernamentales (en el sentido de lo que entonces se entendía por gobierno). Su ámbito de competencia abarcaba precisamente los negocios de administración que le habían quedado al virrey en su calidad de gobernador. Si el virrey, mediante las determinaciones de la Ordenanza, habría de transformarse en un mero representante del rey, entonces la recién creada Secretaría de Gracia y Justicia de Indias también se habría creado para situaciones de simple representatividad. Sin embargo, en el decreto fundamental no hay indicaciones de esto. Tampoco se puede ver por qué la Corona habría creado un ministerio completo con un numeroso equipo de funcionarios, sólo para realizar labores de circunstancias representativas. Además, también se puede demostrar por medio de muchas fuentes de la época del absolutismo ilustrado, que la Corona atribuyó un gran significado a la administración de la justicia, el cuidado del bienestar público y especialmente lo relacionado con la Iglesia, como lo demuestran constantemente las múltiples menciones a la importancia de un "buen gobierno". Con esto también se refuta la afirmación de que la posición del virrey había quedado disminuida. Se puede suponer con seguridad que la Corona no había considerado ese aspecto, pero esto no impidió que la modificación de la administración central novohispana tuviera por consecuencia en la práctica una disminución del prestigio de que antes gozaba el cargo de virrey.⁴⁸ Al entrar en vigor el mencionado decreto sobre la división en dos del Ministerio de Indias, también se dijo que la medida se debía adoptar porque la cuantía de los asuntos oficiales había aumentado tanto que un ministro, a pesar de todo su celo, empeño e inteligencia, ya no estaba en condiciones de resolverlos. Se supuso entonces que el establecimiento del segundo Ministerio de Indias, serviría para reducir el trabajo de la Secretaría de Indias ya existente y, a la vez, daría oportunidad a los

⁴⁸ Es cierto que en aquella época se elevaron voces que pedían la abrogación total del cargo de virrey, por ejemplo el visitador del virreinato del Perú, Areche, pero Gálvez nunca se dejó convencer con esta idea. Acerca de Areche, véase Vicente Palacio Atard, *Areche y Guirior: observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú*. Similares proposiciones hizo a inicios del siglo XIX el intendente de Puebla en la Nueva España, Manuel de Flon, acerca de cuyos escritos faltan investigaciones. Véase la carta del 21 de diciembre de 1801, Flon al ministro de Finanzas, Miguel Cayetano Soler, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713.

ministros responsables de tener una visión más general de las circunstancias administrativas. La Corona probablemente también tuvo los mismos motivos para modificar la organización central del virreinato.

Además, en esta reorganización se muestra que se intentaba poner a los ámbitos individuales de la administración oficial (especialmente el área de las finanzas y de la economía) al mando de funcionarios profesionales especializados. Esto se demostró, en especial, en la selección de quienes debían integrar la Junta de Hacienda y, por otra parte, también en las designaciones de los superintendentes. El primer nombrado para este último cargo, Fernando José Mangino, era un funcionario que había pasado por numerosos cargos de la administración financiera de la Nueva España, entre otros el de contador general de tributos y superintendente de la Casa de Moneda.⁴⁹ La carrera profesional de este funcionario es la de una persona muy enterada de la administración financiera y de los diversos problemas que implica. Con excepción del regente de la Audiencia, los demás integrantes de la Junta Superior de Hacienda eran especialistas en asuntos financieros. Los cargos de fiscal de Real Hacienda, de contador mayor del Tribunal de Cuentas y de contador o tesorero de la caja central de la capital se contaban entre los cargos más importantes de la administración financiera del virreinato. Quienes ocuparan estos cargos debían tener varios años de experiencia en funciones subalternas del área de finanzas, antes de poder ser nombrados a estos cargos. El empeño de la Corona de poner esta área gubernamental precisamente al mando de especialistas financieros y funcionarios de carrera⁵⁰ también se hizo patente con el establecimiento del cargo de fiscal de Real Hacienda en 1780. Con este cargo, la cantidad de fiscales de Audiencia aumentaba a tres, y es de notarse que el fiscal de Real Hacienda ocupó el lugar de mayor rango entre estos tres funcionarios, con la misma designación de fiscal. Es cierto que antes

⁴⁹ Ya durante la visita de Gálvez, Mangino era contador general de Tributos, y a partir de 1777, superintendente de Moneda. Además, era juez privativo de Media Anata y Lanzas, director general de Temporalidades (administrador de las posesiones de los jesuitas que habían sido expulsados del virreinato) y superintendente general de Azogues.

⁵⁰ También Guillermo Céspedes del Castillo, "Reorganización de la hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. 23 (1953), pp. 331 ss., menciona este desarrollo. Respecto del cargo de fiscal de Real Hacienda, que inicialmente fue un nombramiento interino y que a pesar de todo, mantuvo ocupado hasta el final de la época colonial. Véase las cartas 216 y 217, del 13 de enero de 1791, Revillagigedo al conde de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540.

también se había llamado a especialistas financieros a asesorar a las autoridades gubernamentales en cuestiones fiscales, pero ahora, por medio de la Ordenanza, se ponía todo el ámbito de la administración financiera bajo la dirección exclusiva de financieros, especialistas y profesionales de carrera. En esto se refleja algo que se puede observar especialmente bien en el siglo XVIII: en la disminución de la influencia de los juristas en la administración general. Los letrados, quienes en el siglo anterior formaban la columna vertebral de la administración de la Corona, ahora se limitaban cada vez más a las tareas para las que habían estudiado, concretamente, la impartición de justicia. Esto también se demostró en la administración provincial, ya que entre los intendentes nombrados en 1786, sólo se encontraba un letrado. En tiempos posteriores, sólo se encuentran juristas como asesores legales de los organismos administrativos.

El establecimiento de la Junta Superior de Hacienda aclara una segunda tendencia que es característica de la segunda mitad del siglo XVIII; consistió en un regreso a las formas de organización de tipo colegiado en la administración. Bajo el dominio de los primeros Borbones de España se fue responsabilizando cada vez más a funcionarios individuales por los asuntos de gobierno y la administración, como lo demuestran la creación de los cargos de secretarios de Estado y de las intendencias en el interior de España. Incluso los primeros intendentes de Ejército y de Finanzas en Cuba y Venezuela todavía fueron, en gran medida, funcionarios individuales con amplia independencia. Por medio de las Ordenanzas de la Nueva España (y esto ya se pudo ver en la instrucción de servicios al virrey de Río de la Plata de 1782), se limitaron considerablemente las facultades de los intendentes de Ejército y de Finanzas o de los superintendentes, además de que los plenos poderes fueron transferidos a una autoridad consejal, la Junta Superior de Hacienda. El establecimiento de la Junta como instrumento de asesoría para los asuntos de importancia ya existía en España desde hacía tiempo. En las muchas juntas que se pueden detectar en la historia de la administración oficial de España hasta aquella época, a pesar de todo no se trataba casi nunca de instituciones firmemente establecidas, sino que cada una estaba formada por gremios que asesoraban a determinados funcionarios en ciertos asuntos bien definidos y, una vez cumplido su propósito de fundación, se dispersaban.⁵¹ Tales jun-

⁵¹ Algunas de estas juntas ya habían experimentado una organización firme y du-

tas se fueron creando y deshaciendo cada vez con más frecuencia en la segunda mitad del siglo XVIII, como en el caso de 1763 cuando los secretarios de Estado se reunieron en junta para sostener consejo y tratar el asunto de las reformas que se debían implantar en los reinos americanos. También en el virreinato de la Nueva España en aquella época se establecían a menudo tales juntas para aconsejar sobre reformas planeadas en aspectos militares, o bien la forma en que se debía incorporar al fisco la recaudación de impuestos, que se vendía al mejor postor, así como otras circunstancias similares. Además, en la Nueva España ya existía una Junta de Hacienda que era órgano asesor del virrey y que lo apoyaba en los asuntos de administración de las finanzas. Por medio de la Ordenanza de intendentes, esta Junta se elevó a la categoría de institución permanente, la cual por propia autoridad podía tomar todas las decisiones importantes para la dirección del área financiera y económica en la Nueva España. Esta revaluación de la Junta de Hacienda tiene el sentido de un reforzamiento del principio de autoridad colegiado en la administración novohispana. El establecimiento de la Junta de Hacienda, sin embargo, no fue de ninguna manera una medida aislada, porque un poco después, en 1787, también en España se puso al más alto nivel de gobierno una autoridad colegiada nueva, la Junta Suprema de Estado.⁵² Este organismo tenía como miembros a ministros individuales del gobierno español. Se suponía que en él se trataban todos los asuntos que afectaran las áreas de competencia de los diversos ministerios responsables, lo que tendía a que se lograra una reglamentación válida para todos los involucrados. Las decisio-

nera, como la Junta de Moneda y Comercio en la metrópoli madrileña. En los reinos americanos, los gobernadores (que tenían en sus sedes las cajas reales) se debían reunir en una junta con los funcionarios de las arcas gubernamentales, con el fin de aconsejarse respecto de asuntos de la administración financiera. Sin embargo, estas juntas con frecuencia eran inútiles, como lo pudo comprobar Gálvez en su visita a la Nueva España.

⁵² Véase el decreto real del 8 de julio de 1787 acerca del establecimiento de la Junta Suprema de Estado, AGI, *Indiferente general*, leg. 662. Los lineamientos que debía observar esta Junta en sus actividades se habían establecido en una instrucción por demás extensa y precisa, que había compendiado el Primer Ministro de Carlos III, el conde de Floridablanca. La Instrucción trataba prácticamente todas las cuestiones de política interna y externa y se extendía mucho también en las circunstancias del imperio transoceánico español. Véase "Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada formalmente por mi decreto de este día, 8 de Julio de 1787 deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento y examen", en Antonio Ferrer del Río (comp.), *Obras originales del Conde de Floridablanca y escritos referentes a su persona*, pp. 219 ss.

nes tomadas por la Junta Suprema de Estado eran ley y debían aplicarlas los ministros responsables del área correspondiente, quienes además eran miembros del gremio. Esto significaba que todas las decisiones importantes (como en el caso de la Junta Superior de Hacienda) no las tomaba el rey con base en sugerencias o proposiciones de cada ministro, sino con base en los trámites documentales e informaciones que se consultaban colegialmente en la Junta Suprema. Este gremio, con sus poderes, se transformó en la autoridad más importante de toda la monarquía española. Por el establecimiento de estas juntas (la Suprema de Estado y la Superior de Hacienda), los plenos poderes y la responsabilidad de los funcionarios individuales (en el primer caso, los ministros de Estado y en el segundo los superintendentes) se limitaban considerablemente, y se transfería la autoridad a organismos colegiados. Estas nuevas autoridades se diferencian mucho de las antiguas autoridades colegiadas, los consejos. Éstos eran organismos que no sólo aconsejaban a la Corona y tomaban decisiones por sí solos, sino que además debían resolver los asuntos administrativos en curso. Las nuevas juntas, en cambio, eran gremios organizados para la toma de decisiones en circunstancias importantes, carecían de burocracia⁵³ y servían de asesores en las instancias en que tenían jurisdicción, al menos mientras esta nueva autoridad no tuviera la facultad legal de tomar decisión por pleno poder individual, como ocurrió en determinados asuntos. La ejecución de las determinaciones y la realización de las labores rutinarias de la administración oficial que hacían los antiguos consejos, ahora estaban prohibidas a los funcionarios en lo particular, ya que por motivo de su cargo estaban estrechamente unidos a la junta y tenían voz y voto dentro de su organización. Este novedoso entrelazamiento de autoridad colegiada y funcionarios individuales se diferencia también de su modelo anterior, concretamente la relación del virrey hacia la Audiencia o, en su caso, al Real Acuerdo. El virrey, en relación con el Real Acuerdo, poseía una autoridad mucho mayor que por ejemplo, el superintendente en relación con la Junta Superior de Hacienda. El Real Acuerdo sólo se reunía cuando lo solicitaba el virrey,

⁵³ La organización no burocrática de la Junta se demuestra sobre todo porque no disponía de funcionarios subalternos (excepción hecha de un secretario). Para las sesiones de la Junta Suprema de Estado, por si fuera poco, se ordenó que los ministros en sus reuniones no guardaran ningún tipo de formalidades, orden que para la forma de ser burocrática española debe considerarse por demás insólita; véase a propósito el Decreto real mencionado del 8 de julio de 1787 acerca del establecimiento de la Junta.

y sólo podía tomar decisiones y celebrar consultas acerca de las circunstancias que presentara el virrey mismo. El virrey, por tanto, decidía cuándo reunir este gremio y las condiciones en que debía trabajar. La Junta de Hacienda, en cambio, era independiente de la persona del superintendente. La Ordenanza había establecido con precisión las competencias de la junta y ordenaba, además, que se reuniera una vez por semana o más. Asimismo, el virrey, en circunstancias iguales a las presentadas al Real Acuerdo, estaba autorizado a tomar decisiones distintas de las acordadas por el gremio, aunque si lo hacía, corría el riesgo de caer de la gracia del rey. El superintendente, en cambio, no podía tomar decisiones sino en los casos que por la Ordenanza cayeran en la jurisdicción de la Junta de Hacienda. La transformación de estas juntas en instituciones independientes debe considerarse como un intento de aplicar útilmente las ventajas de la toma de decisiones en forma colegiada a la administración, sin que al mismo tiempo se tuvieran que aceptar las desventajas que acompañan a las labores de administración colegiadas. Las antiguas autoridades colegiadas, los consejos, se habían distinguido por su gran confiabilidad en la realización de las tareas que se les asignaban, pero por otro lado, su funcionamiento era extraordinariamente lento y difícil. En contraste, los funcionarios individuales, quienes cumplían independientemente sus responsabilidades, lo hacían con rapidez, aunque estaban expuestos en mucho mayor medida al peligro de tomar decisiones apresuradas o arbitrarias. El establecimiento de las juntas, en cambio, ofrecía la posibilidad de unir en un solo organismo las ventajas de ambas formas de organización sin las desventajas de cada una. Esto fue posible porque a la autoridad colegiada se le transfirió únicamente la facultad de tomar decisiones (y en el caso de la Junta de Hacienda, también la de hacer justicia en asuntos financieros); en cambio, la aplicación de estas decisiones y los asuntos rutinarios se encargaron a un solo funcionario.

Entre todas las resoluciones que expresa la Ordenanza para modificar la administración central del virreinato, la más difícil de evaluar hoy es la transformación a la que fue sometida la superintendencia general (que hasta 1786 estuvo en manos del virrey) en superintendencia subdelegada. Esta medida no ha tenido la debida atención en la bibliografía existente. Tampoco se señala su importancia en los muchos documentos que se redactaron y conservaron después de entrar en vigor la Ordenanza, por parte de los diversos virreyes y otros funcionarios. La transferencia de la superintendencia general al ministro de Indias

significa desde el punto de vista legal una centralización de la administración financiera colonial. No obstante, parece dudoso que en la práctica administrativa esta medida llegara a tener importancia especial, ya que la Junta de Hacienda estaba plenamente capacitada para tomar todas las decisiones urgentes, y por otra parte desde antes de establecido el sistema de intendencias, sólo en casos extraordinarios podía la administración virreinal tomar decisiones en asuntos financieros, y debía turnar al Ministerio de Indias todas las cuestiones normales. Se podrá encontrar una aclaración a este problema sólo cuando sea posible tener un conocimiento a fondo de los plenos poderes del virrey en su calidad de superintendente general, antes del establecimiento de la Ordenanza. La citada ley que transfirió al virrey en 1751 la superintendencia, no informa acerca de esto, pues sólo establece que el virrey debe ejercer este cargo de la misma forma y con los mismos poderes que había en España en la persona del superintendente general. Sin embargo, hasta ahora ni la actividad del virrey, ni la del ministro de Finanzas español ha sido investigada a fondo en el cargo de superintendente general de Real Hacienda, por lo que esta pregunta debe quedar sin respuesta.

Como ya se ha dicho, la nueva organización de la administración central del virreinato produjo una marcada división entre la administración financiera y los asuntos gubernamentales en general. Al desarrollarse y llevarse a la práctica esta reorganización, se vio que había sido ordenada en forma muy esquemática y poco precisa. La redistribución de las competencias se había realizado siguiendo un principio formal muy rígido, en que quedaba sin modificación el hecho de que las diversas áreas administrativas no se dejaban dividir tan claramente en la realidad. Es cierto que la administración financiera siempre había representado un ámbito muy específico, pero los restantes asuntos que habían sido de la incumbencia del virrey frecuentemente estaban entremezclados con la actividad del fisco. Por ejemplo, cuando el virrey ordenaba algún movimiento de tropas, eran necesarias unas erogaciones especiales, o al menos unos pagos anticipados a las tropas. Pero estos egresos sólo podía autorizarlos la Junta de Hacienda, organismo que al consultar acerca de esta erogación, también consultaba acerca de la acción militar, y decidía acerca de su planeación. Sin embargo, la Ordenanza no contiene ninguna especificación acerca de cómo se había de proceder en circunstancias como ésta, que afectaban a dos áreas de obligaciones. Esto dio por consecuencia que en todas las cuestiones

en que existía alguna conexión con la administración financiera, era la Junta de Hacienda la que tomaba la decisión final. Por ello, era natural que esta autoridad se desarrollara más en una Junta de Gobierno, en un consejo gubernamental y que la administración financiera llegara a tener un predominio claro sobre todos los asuntos administrativos o de gobierno. Así como no estaba especificado legalmente cómo se debía actuar en los casos en que una circunstancia afectara de modo simultáneo a dos o más áreas de jurisdicción, tampoco se diferenciaron con claridad las competencias del virrey y del superintendente. La Ordenanza se limitó a hacer una afirmación genérica de que la superintendencia y todos los asuntos relacionados con ella, serían atendidos en lo futuro por el intendente de Ejército y Hacienda. Al dividirse el Ministerio de Indias en dos se demostró, sin embargo, que precisamente en los momentos en que se llevaban a cabo los asuntos oficiales (que antes eran responsabilidad de un funcionario) ahora estaban dentro de las obligaciones de dos funcionarios independientes uno del otro, y por tanto, que era necesario precisar las áreas de responsabilidad, con el fin de evitar desavenencias y controversias por competencias. Si bien el decreto real del 8 de julio de 1787 delimitó en forma muy extensa las responsabilidades de ambos ministros, ya pocos meses después se vio la necesidad de establecer con precisión mayor aún las áreas de competencia de ambas autoridades.⁵⁴ Si se compara esto con las fórmulas genéricas que contiene la Ordenanza, en relación con el problema de la reglamentación entre el virrey y el superintendente, se puede apreciar la completa dificultad que la falta de delimitación de competencias entre el virrey y el superintendente causó en la realidad, lo cual muestra que el originador de esta medida, el ministro Gálvez, si bien quiso ordenar la administración central novohispana según puntos de vista racionales, no había pensado a fondo su concepto y, por ello, no previó las formas de evitar las posibles dificultades que se darían en su aplicación. Como sucedió en la investigación del plan para el establecimiento de las intendencias de 1768, una vez más se demostró que Gálvez simplificó demasiado los problemas de la organización administrativa y no valoró bien los efectos que en la realidad tendrían sus medidas.

Estas reflexiones muestran, además, que la reorganización de la cumbre del poder en el virreinato se debe estimar en estrecha relación

⁵⁴ Véase la *Real Orden Circular* del 11 de noviembre de 1787, AGI, *Indiferente general*, leg. 662.

con las transformaciones de la administración central en la metrópoli. La transferencia de la superintendencia general al ministro de Indias, la división en dos de la Secretaría de Indias y el establecimiento de la Junta Suprema de Estado son medidas que afectaron directamente la administración de la Nueva España por un lado, y por el otro, se aplicaron a la reorganización de las autoridades centrales del virreinato, por medio de la Ordenanza de intendentes. Por ello, el conocimiento exacto del desarrollo de la administración central española de aquella época es condición importante para el entendimiento y la valoración de las reformas hechas a las autoridades superiores de gobierno del virreinato. Antes que nada, las tendencias generales que determinaron esta reforma administrativa deben investigarse en el ejemplo de la metrópoli para poder contestar a la pregunta de cuánto influyeron las reformas de la Nueva España sobre las circunstancias especiales de un reino transoceánico y, con ello, sobre los desarrollos de la época. Sin embargo, como no existen investigaciones recientes de la organización administrativa de España en el siglo XVIII, no se pueden dar respuestas seguras a esas preguntas.

A pesar de todo, se puede especificar que la transformación de la administración central del virreinato expresa una renovación de las formas de organización colegiadas y un impulso hacia la unificación de los asuntos oficiales para ordenarlos por sus diversas áreas de actividad. En ello se muestra que la reforma buscaba mejorar el orden racional en la administración. Las medidas que permitirían alcanzar este objetivo fueron establecidas en formas tan generales, que de antemano se pudo prever que su puesta en vigor no sería nada fácil. Esas fallas dejan ver que a pesar del deseo de lograr una organización racional, todavía no se estaba en posibilidad de imaginar el funcionamiento total de un aparato administrativo complicado ni de influir sobre él por anticipado. Esto dio por consecuencia que la reforma se emprendiera siguiendo lineamientos esquemáticos y rígidos, que en la práctica pronto demostraron ser imposibles de aplicar. A pesar de todo, deben considerarse progresistas los intentos de reunir todo lo relacionado con la economía y las finanzas en una sola área y encargársela a una autoridad competente, compuesta por especialistas, así como el intento de combinar las ventajas de los principios monocráticos y colegiados, al tiempo que se evitaban sus respectivas desventajas en la nueva organización. Estos esfuerzos muestran la tendencia de aquella época

hacia la especialización en la administración oficial. Es característico que estas acciones aparecieran primero en la administración financiera, es decir en el área más importante de la administración del moderno Estado. Y fue justamente después de las reformas de la administración de impuestos y el aumento y complicación de los asuntos oficiales en la administración financiera, cuando a este ámbito administrativo y a sus dirigentes se les hicieron grandes exigencias. Este también debió de ser el motivo por el cual la Corona se desvió de las formas de organización burocráticas estrictamente monocráticas, que aún se habían conservado durante las reformas de la administración financiera en Cuba y Venezuela, y en la transferencia de la dirección del área financiera a una autoridad colegiada, la Junta Superior. Esta Junta, compuesta sólo por especialistas, en su nueva forma ya no era un organismo de asesoría, como aún lo fuera la antigua Junta de Hacienda, sino que ahora ejercía la más alta responsabilidad en cuestiones de finanzas y de economía. Con ello, siguiendo la tipificación de las autoridades colegiadas emprendida por Max Weber, tenía el carácter de una colegialidad dirigente o una colegialidad técnica.⁵⁵ La principal responsabilidad de esta Junta era la de tomar decisiones, por lo que se diferenciaba de la antigua autoridad consejal, que había tenido que resolver mucho más labores rutinarias de administración. El principio de colegialidad sólo sirvió entonces para permitir una toma de decisiones fundamentada en la especialidad. Como la mayor parte de los miembros de esta Junta tenían entre sus responsabilidades al mismo tiempo la dirección de las áreas especializadas más importantes de la administración de finanzas, con la creación de la Junta se debía lograr una mayor coordinación de la política financiera. Estas dos intenciones (asegurar la toma de decisiones y la coordinación de los diversos ámbitos especiales de la administración financiera), seguramente también condujeron al establecimiento de la Junta Suprema de Estado en la metrópoli. Este desarrollo, sin embargo, en España quedó limitado pues en esa misma época también en otros estados europeos se instituyeron gremios similares, al nivel de la administración oficial centralizada.⁵⁶

⁵⁵ Weber, *op. cit.*, p. 202.

⁵⁶ Véase Otto Hintze, "Die Entstehung der modernen Staatsministerien", en *Staat und Verfassung*, pp. 304 ss. y 309 ss.

LA REORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES
PROVINCIANAS Y LOCALES

Como ya se mencionó en el primer apartado de este capítulo, la Nueva España fue dividida en 12 intendencias por la Ordenanza de Intendentes. Cada una de estas provincias recién formadas estaba al mando de un intendente de provincia. Según que la capital de la intendencia en el momento de la reforma administrativa, estuviera administrada por un gobernador o un corregidor (o en su caso un alcalde mayor), los intendentes recibieron los nombramientos de gobernador o corregidor de la capital, a la vez que se les confiaba el cuidado del partido correspondiente. También en las capitales en que hasta el establecimiento de las intendencias eran alcaldes mayores los que dirigían la administración civil, a partir de entonces los intendentes debían llevar el título de corregidores. Los intendentes de provincia se conjuntan en dos grupos, cuyos miembros se llamaban gobernador-intendente y corregidor-intendente. La diferencia entre estos dos grupos era que los gobernadores-intendentes, en oposición a los corregidores-intendentes, tenían entre sus responsabilidades el supremo mando militar de todas las tropas acantonadas en su provincia o en el territorio que englobaba la administración de la capital de provincia. Las intendencias de Sonora, Durango, Puebla y Yucatán⁵⁷ estaban a las órdenes de gobernadores-intendentes, mientras que Oaxaca, Veracruz, México,⁵⁸ Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas⁵⁹ eran administradas por corregidores-intendentes. Cada uno de estos cargos administrativos (gobernador y corregidor), sin embargo, sólo lo confería la autoridad correspondiente en el territorio de la capital y de su partido, pero no en toda la provincia. Los gobernadores-intendentes poseían también los

⁵⁷ Por motivo de las determinaciones de la Ordenanza, Yucatán debía recibir a un intendente de Finanzas sin plenos poderes de gobierno, pero muy pronto después se le entregaron al intendente los cargos de gobernador y capitán general. También después se le asignaron los dos cargos a una sola persona.

⁵⁸ El cargo de corregidor-intendente de México se unificó en el de superintendente subdelegado.

⁵⁹ En su recuento, falta la Intendencia de Guadalajara cuyo titular era el regente de la Audiencia y que simultáneamente ocupaba el cargo de presidente de la Audiencia. Más tarde, se le transfirió a un militar la presidencia junto con la Intendencia, llamándosele presidente-intendente, pero también contaba con los plenos poderes de un gobernador.

poderes implícitos en el cargo de corregidor. Por la transferencia del corregimiento a los intendentes de provincia, también eran responsables de todos los asuntos del bienestar público y de la seguridad pública de la capital de provincia. Además, como presidentes del cabildo, debían asimismo supervisar todos los trabajos administrativos de las autoridades municipales.

Además, al intendente también se le dio el cargo de justicia mayor de la provincia correspondiente. El artículo 11 de la Ordenanza establecía que los poderes implicados en el cargo debían corresponder a la destitución de las alcaldías mayores y los corregimientos que se entregaban a los intendentes.⁶⁰ Obviamente, hasta el establecimiento de las intendencias los corregidores y alcaldes mayores ocupaban también el cargo de justicia mayor de su jurisdicción. Las tareas de un justicia mayor (designación que puede creerse que significa "juez superior", pero que es engañosa, como se demostrará más adelante), sólo difícilmente se pueden determinar, ya que el cargo no es descrito en ningún texto bibliográfico. Solórzano sólo escribe al respecto que después de establecidos los gobernadores y corregidores, debían juzgar las controversias legales en segunda instancia; los alcaldes ordinarios, en cambio, debían encargarse de los trámites en primera instancia. Por este motivo, a los gobernadores y corregidores se les había añadido la designación de justicia mayor.⁶¹ No obstante, esto parece improbable, ya que desde el siglo xvi se pueden encontrar descripciones de funcionarios que sólo llevaban el título de justicia mayor.⁶² También en el siglo xviii se nombraron justicias mayores que no tenían al mismo tiempo el cargo de alcaldes mayores, corregidores o gobernadores. Por ejemplo, por Real Orden del 21 de marzo de 1786, se informó al virrey de la Nueva España, Bernardo de Gálvez, que en vista de que se abrogarían pronto los corregidores y alcaldes mayores por medio de la Ordenan-

⁶⁰ En el texto dice: "A medida que se vayan suprimiendo los corregimientos y alcaldías mayores... ha de recaer la jurisdicción real que ejercen en los intendentes respectivos como justicias mayores de sus provincias..." La palabra "justicia", según el lenguaje de aquella época, incluía también la administración de la impartición de justicia, y por otra parte, al funcionario que dictaba justicia, por tanto, el juez.

⁶¹ Solórzano, *op. cit.*, t. 4, pp. 15.

⁶² En una crónica de la ciudad de Puebla del siglo xviii, en la que se menciona a los distintos dignatarios, aparte de los alcaldes mayores, también se anota a los funcionarios reales superiores de la ciudad. En el panorama de la Colonia, estos justicias mayores se encuentran durante los siglos xvi a xviii. Véase Pedro López de Villaseñor, *Cartilla vieja de la nobilísima ciudad de Puebla (1781)*, pp. 297 ss.

za de Intendentes, en lo futuro todas las jurisdicciones vacantes sólo tendrían justicias mayores, y que no debía nombrar nuevos alcaldes mayores o corregidores para sustituirlos.⁶³ Esto indica que el cargo de justicia mayor era autosuficiente. Es obvio que todos los alcaldes mayores y corregidores eran a la vez justicias mayores y sólo ocasionalmente se nombraban justicias mayores, los cuales también ocupaban cargos distintos.⁶⁴ También son desconocidas las responsabilidades de los justicias mayores. Según Solórzano, llevaban las dos designaciones o títulos ya que impartían justicia en segunda instancia. Esto mismo parece expresar también el citado artículo de la Ordenanza, según el cual los intendentes debían recibir, como justicias mayores, la jurisdicción que antes habían ejercido los alcaldes mayores y corregidores. No obstante, es obvio que los justicias mayores no tenían jurisdicción propia. Con el fin de aclarar esto, se deben abordar antes los problemas que causó el establecimiento de las intendencias.

En aquella época, tampoco estaban definidos la autoridad y los poderes de los intendentes en el ámbito de la administración de justicia en sus correspondientes provincias. En varias ocasiones hubo diferencias y enfrentamientos entre intendentes y subdelegados o, en su caso, entre los alcaldes mayores que aún quedaban por saber si la autoridad sobre los jueces aún estaba en manos de éstos o en la de los intendentes. Manuel de Flon, intendente de Puebla en 1790, se dirigió al virrey y pidió una decisión sobre si tenía él poderes suficientes para exigir actas de juicios a los jueces de su provincia cuando una de las partes en litigio le comunicaba algún detalle con el que no estaba conforme en los trámites llevados por los jueces. El fiscal de lo civil se expresó al respecto en un dictamen, en el sentido de que esta circunstancia no podía establecerse como regla fija, pues dependía de cada caso, y se debía adaptar a él. Dijo que dentro de los trámites normales el intendente, sólo en casos de gravedad, podía ejercer jurisdicción en primera instancia, para que la autoridad de este organismo judicial no se viera perjudicada. Añadió que en ningún caso el intendente debía apropiarse del asunto. Que en el fondo debía atenerse a lo indicado en los ar-

⁶³ Carta 820 del 3 de agosto de 1786, Bernardo de Gálvez al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, tít. 140/1.

⁶⁴ Esto se deriva del citado art. 11 de la Ordenanza. También esto aparece mencionado en la ya citada crónica de la ciudad de Puebla. Después de que en los informes de cada año se mencionara como funcionarios reales superiores a los alcaldes mayores y justicias mayores, el autor reunía bajo la designación de justicias mayores a todos, una vez más. Véase López de Villaseñor, *op. cit.*, pp. 379 ss.

tículos 22 y 23 de la Ordenanza.⁶⁵ El intendente de Valladolid también se dirigió al virrey con una petición semejante en 1792. Entre otras cosas, le informaba que su antecesor en el cargo, Riaño, se hacía mandar a su oficina las actas de juicios cuando las partes en disputa se habían quejado de la forma en que el juicio era llevado por un subdelegado. Luego de analizar y certificar cada circunstancia, los subdelegados culpables debían pagar multas, y les indicaba las medidas adicionales que debían adoptar en el juicio. En su respuesta, el fiscal de lo civil decía que tal procedimiento era ilegal, pues el intendente no poseía poderes de instancia de apelaciones. Los intendentes no tenían el derecho de incorporar entre sus responsabilidades las de un juez de segunda instancia. Una vez más, el fiscal de lo civil señaló al intendente el hecho de que, en asuntos de administración de justicia en su provincia, debía acatar lo indicado en los artículos 22 y 23 de la Ordenanza de Intendentes.⁶⁶ Los problemas que surgen de estas anotaciones de la Ordenanza, sin embargo, no se referían específicamente a los alcances de los poderes del intendente en su calidad de justicia mayor. Esta relación, no obstante, se encuentra en una copia de un escrito del virrey Manuel Antonio Flórez al alcalde mayor de Tepeaca, de 1789, en el cual están contenidas grandes fracciones de una certificación del fiscal de lo civil. Había habido una controversia de jurisdicción entre el intendente de Puebla, Manuel de Flon, y el alcalde mayor de Tepeaca, cuyo motivo fundamental no trata claramente del documento en cuestión. El intendente defendía su autoridad, siguiendo las indicaciones del fiscal de lo civil, sosteniendo que también ejercía el cargo de justicia mayor de la provincia. Este argumento fue rechazado por el fiscal, quien retiró al intendente el derecho de mezclarse en los procedimientos de primera instancia en controversias judiciales. Decía que los intendentes no podían apropiarse de los juicios en primera instancia, que debían liquidar los subdelegados o los alcaldes ordinarios, como encargados de la justicia ordinaria, así como tampoco podía actuar como tribunal de apelaciones. El fiscal afirmaba que el cargo de justicia mayor afectaba otras tareas y no funciones judiciales. El poder superior (llamado superioridad en el documento) del intendente sobre los

⁶⁵ Véase AGN, *Intendencias*, tít. 5, exp. 15 (*Sobre si el Intendente de Puebla tiene facultad para pedir a cualesquiera Jueces de su Provincia Autos y demás noticias que necesite*).

⁶⁶ AGN, *Intendencias*, tít. 67, exp. 16 (*El Sr. Intendente de Valladolid consulta sobre el modo en que deberá conducirse cuando recibe quejas por escrito contra los subdelegatos en las causas civiles y criminales*).

organismos subordinados de la administración de justicia se delimitaba claramente en los artículos 22 y 23 de la Ordenanza de Intendentes.⁶⁷ Según el documento del fiscal, por tanto, los poderes del intendente, en su calidad de justicia mayor, se establecían como derivación de los dos mencionados artículos de la Ordenanza de 1786. Éstos especificaban (cierto que sin referencia concreta al cargo administrativo de justicia mayor), que el intendente tenía la responsabilidad de velar por la tranquilidad (llamada paz en el documento) de los asentamientos de su provincia respectiva. Además, debía vigilar que los jueces de primera instancia realizaran las actividades a su cargo de manera imparcial y sin prejuicios. Por lo demás, debían cuidar de que estos jueces resolvieran todos los juicios y otras labores administrativas de la manera más expedita y confiable. Si se llegaban a observar descuidos en el servicio de estos jueces, los intendentes podían hacerlos comparecer ante ellos, llamarles la atención y exhortarlos a que cumplieran puntualmente con sus obligaciones. No obstante, el caso de que estas llamadas de atención no surtieran efecto, entonces deberían informar a las autoridades centrales del virreinato que tenían autoridad en el asunto, para que tomaran luego las acciones necesarias para corregir la desviación.

El cargo de justicia mayor le confería al intendente sólo una función de control general sobre la administración de justicia en el área de su provincia. Los intendentes, dentro del límite de esta función (y ciertamente sólo desde este punto de vista), eran considerados los sucesores legales de los distintos alcaldes mayores y corregidores cuyos distritos se habían conjuntado para formar una intendencia. Se deben incluir también en este cargo las responsabilidades que el artículo 11 de la Ordenanza, que había nombrado a los intendentes justicias mayores, asignaba al intendente de provincia. Esta determinación daba a los intendentes el poder de confirmar en sus cargos a los alcaldes ordinarios que hubieran elegido los cabildos de la provincia y, además, de nombrar, en todas aquellas poblaciones de la intendencia con cantidad suficiente de habitantes, a un alcalde ordinario por cada asentamiento. En general, con la transferencia del cargo de justicia mayor, al intendente de provincia también se le entregaba la administración de las causas de Justicia y Policía en el área de su provincia, puesto que la

⁶⁷ Véase *V. Indias. Cedulario*, tit. 22, manuscrito 454, folios 264 a 269. El conocimiento de este documento, que se encuentra en la Biblioteca Nacional de México, se lo debo a Reinhard Liehr.

Causa de Policía en realidad estaba incluida en la administración de justicia y siempre había sido dirigida por sus funcionarios. A pesar de todo, la facultad de ordenar de los intendentes respecto de los organismos subordinados de justicia estaba extremadamente limitada y muy insuficientemente especificada en la Ordenanza, como lo confirman las expresiones de los dos intendentes mencionados.⁶⁸

Con excepción de los intendentes de provincia de México, Guadalajara, Sonora, Yucatán y Veracruz, todos los restantes, siguiendo lo indicado en el artículo 80. de la Ordenanza, debían responsabilizarse también de ejercer el vicepatronato sobre la Iglesia. No obstante, quedaba determinado que este cargo lo debían ejercer únicamente como subdelegados, ya que esto era parte del cargo (*en calidad de subdelegados de los respectivos propietarios*, como dice el texto). En las provincias en que residían estos propietarios del vicepatronato o, en su caso, tenían jurisdicción, debían ser ellos quienes ejercieran las labores respectivas del cargo, sin contar con el apoyo de los subdelegados. En Yucatán, el cargo estaba en manos de la capitanía general, pero esta reglamentación especial desapareció con la unificación de la capitanía general con la intendencia. En la intendencia de México era el virrey el que directamente ejercía el vicepatronato, en tanto que en Guadalajara era el presidente de la audiencia el que se incorporaba "en propiedad" estas funciones. Por último, en Sonora era el comandante general de las provincias internas el que asumía estas responsabilidades. En el área de Veracruz, zona territorial subordinada al virrey como propietario del vicepatronato, pues el área de esta intendencia pertenecía al obispado de Puebla, parte de las responsabilidades del intendente de Puebla en su calidad de subdelegado del virrey eran estas funciones, mientras que en los territorios que formaba parte del gobierno del Fuerte de Veracruz, eran parte de las del gobernador vicepatrono subdelegado. Igualmente, en Nuevo León, que estaba dentro del área territorial de la intendencia de San Luis Potosí, el gobernador y no el intendente era el responsable de las funciones, como delegado del virrey respecto al vicepatronato. Con todo esto, los intendentes de Oaxaca, Puebla, Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí (con la excepción de Nuevo León

⁶⁸ Parece que con el documento citado, el fiscal de lo civil y los decretos resultantes del virrey Flórez y Revillagigedo, el problema no quedó del todo aclarado, porque en 1792 el intendente de Puebla se dirigió por el mismo asunto al ministro de Indias, Acuña, el cual turnó el mismo al Consejo de Indias. Véase el libro de registros del Consejo de Indias de 1792, folio 26, AGI, *Indiferente general*, leg. 834.

y las restantes gobernaciones de Coahuila, Nuevo Santander y Tejas que se agregaron a la intendencia en época posterior), así como el gobernador de Veracruz, ejercían el vicepatronato como delegados del virrey. El intendente de Durango y el gobernador de Nuevo México, ejercían las responsabilidades del vicepatronato, como los gobernadores de Texas, Coahuila y Nuevo Santander en su calidad de subdelegados del comandante general de las provincias internas. El intendente de Zacatecas estaba subordinado, en esta materia, al presidente de la Audiencia de Guadalajara. En las intendencias de México, Yucatán, Guadalajara y Sonora, en cambio, eran los vicepatronos propietarios (por tanto el virrey, el capitán general de Yucatán, el presidente de la Audiencia de Guadalajara y el comandante general de provincias internas) quienes ocupaban directamente este cargo.

Los tres cargos mencionados, el de gobernador o corregidor, el de justicia mayor y el de vicepatrono subdelegado conferían a los intendentes el poder de gobierno sobre el área territorial de sus provincias. En todas las circunstancias relacionadas con estos cargos, los intendentes estaban subordinados al virrey (o bien, en el caso del vicepatronato, a las autoridades antes mencionadas), como regente del virreinato que era.⁶⁹ Sus responsabilidades correspondían a las del virrey en su calidad de gobernador de la Nueva España, y abarcaban el aspecto que en aquel tiempo se designaba como gobierno político. Esta expresión se refería a la administración de las dos causas, la de Justicia y la de Policía, las que desde el punto de vista de la técnica administrativa eran conjuntas. Vale la pena mencionar que a los intendentes sólo les estaba subordinada la provincia en su calidad de vicepatronos (con las excepciones mencionadas antes) y de justicias mayores. Como vicepatronos controlaban a toda la administración eclesiástica de las intendencias. Como justicias mayores, los intendentes sólo ejercían una supervisión general en las actividades del responsable de los partidos individuales, los llamados subdelegados o alcaldes ordinarios, en las administraciones urbanas existentes en el área territorial de la intendencia, y una autoridad concreta de asesoría respecto a la Causa de

⁶⁹ Según indicaciones de la Ordenanza, los intendentes de Sonora y de Durango, respecto de las causas de Justicia y de Policía, se debían subordinar al comandante general de provincias internas, ya que éste debía ejercer en su cargo la autoridad gubernamental suprema. Cuando entró en vigor la Ordenanza, sin embargo, el comandante general quedó subordinado efectivamente otra vez al virrey, ya que Bernardo de Gálvez había vuelto a instaurar el dominio virreinal sobre las autoridades de provincias internas.

Policía. En su calidad de gobernadores o corregidores, les estaban subordinados la dirección de la capital de la provincia y el partido que formaba parte de ella. El último cargo mencionado en realidad confería al intendente, en el distrito de la capital, una autoridad más amplia que el cargo de justicia mayor en el resto del área territorial de la provincia. Se mostrará que los poderes del intendente, en estas circunstancias gubernativas, correspondían con exactitud a los que tuvieron los anteriores gobernadores (y parcialmente, también a los que tenían los corregidores y alcaldes mayores).

Los títulos legales indicados antes, en los que se apoyaba la autoridad de gobierno de los intendentes, no pueden deducirse con toda claridad de la Ordenanza. Los artículos, desde el 7o. al 11 de la instrucción, que transferían a los intendentes los cargos administrativos mencionados, no contienen determinación alguna de las tareas y autoridad que se derivaban de ellos. El cargo de justicia mayor sólo se menciona en una frase secundaria. Tampoco las designadas como causas de Justicia y de Policía que se mencionan en los artículos de la Ordenanza contienen especificación alguna de los derechos y obligaciones de los tres cargos. Ambas fracciones de la Ordenanza casi se limitaban a dar las indicaciones sobre los asuntos que se desvían de las reglas hasta entonces válidas. Con frecuencia, la Ordenanza se refiere a las leyes de la Recopilación, pero también con frecuencia se refiere aparentemente a las tradiciones jurídicas antes conocidas en general, y que no estaban puestas por escrito. Esto explica en parte que se mencione sólo de pasada a los justicias mayores, cargo que en la colección de leyes españolas sólo se menciona rara vez y cuyas tareas no se definen en ninguna parte. La autoridad y responsabilidad que los intendentes tenían en su calidad de justicias mayores, a pesar de todo muestran que el conocimiento de estas tradiciones ya estaba desapareciendo. La inexistencia de una forma escrita fija de estas tradiciones legales, estrechamente unida al derecho consuetudinario, muy extendido y entrelazado con los derechos especiales surgidos del muy extendido ámbito de los privilegios, tampoco especificados en ninguna colección de leyes, causaba ya en aquella época muchas controversias por competencia, y dificultan hoy al historiador la presentación de las normas jurídicas que entonces tenían vigencia.⁷⁰ Ciertamente que esta falta de claridad en la Ordenanza no se le puede reprochar al legislador, ya

⁷⁰ Véase para esto también el estudio de Altamira y Crevea, *Autonomía y descentralización legislativa*.

que esta instrucción no tenía por qué ser una colección del derecho administrativo vigente. En esta calidad se estaba ya redactando en aquella época una nueva Recopilación de Indias, la cual nunca fue terminada. Como la Ordenanza buscaba principalmente lograr una reorganización de las autoridades de la administración financiera y una mayor unión con los organismos gubernamentales, comprensiblemente se limitó a exponer las nuevas reglamentaciones aplicables, y se apoyó por lo demás en las tradiciones jurídicas ya transmitidas en el tiempo (pero que no estaban especificadas con claridad).

Por último, en su calidad de intendentes, a los gobernantes de las provincias recién creadas les quedaba subordinada toda la administración financiera y el aprovisionamiento de las tropas; por tanto, todos aquellos asuntos englobados en las causas de Hacienda y de Guerra. En ambas áreas administrativas, la autoridad del intendente se extendía de igual manera por todos los partidos de la provincia. Todos los funcionarios que estaban a cargo de alguna área de la administración de los impuestos recabados, estaban bajo sus órdenes directas. Aparte de las tareas sólo administrativas, los intendentes tenían también la responsabilidad de impartir justicia en primera instancia en todo tipo de desavenencias en ambas causas. Además de la justicia financiera, los intendentes tenían extensos poderes de policía para combatir el contrabando y la evasión de impuestos. Para facilitarles estas tareas, los intendentes tenían a sus órdenes unidades de policía de la administración de impuestos (llamadas entonces "resguardos de rentas"). En la administración de lo militar, los intendentes tenían entre sus responsabilidades el pago reglamentario de los sueldos a las tropas, la creación de cuarteles para los soldados de paso, el aprovisionamiento de las diversas unidades militares con vestimenta, armas, municiones, alimento para los animales de silla y de tiro y todos los restantes aperos que una tropa necesita. Además, los intendentes tenían que proteger a la población civil de los hostigamientos (muy frecuentes) de las tropas. El artículo 302 de la instrucción de servicio ordenaba además que el virrey delegara en los intendentes la impartición de justicia militar, si no tenían ya responsabilidades como poseedores del cargo de gobernador.

En el ámbito de las causas de Hacienda y de Guerra, los poderes de los intendentes eran bastante más extensos que si se comparan con las labores de gobierno, ya que todos los organismos de las finanzas en la provincia estaban bajo su mando, y debían seguir sus indicaciones. No

obstante, en todo lo relacionado con la administración financiera y militar, estaban subordinados a la Junta Superior y al superintendente. En las causas de Justicia y Policía, las actividades del intendente también estaban más reglamentadas, tanto por las extensas instrucciones de servicio como por los asuntos de gobierno. Pese a que el intendente, como jefe gubernamental, sólo tenía autoridad limitada, tenía sin embargo un campo de acción relativamente amplio para su iniciativa propia. En el ámbito de la administración financiera y de lo militar, en cambio, el intendente no disponía de gran autoridad para controlar y ordenar, mientras que su libertad de acción era bastante limitada por las extensas instrucciones de servicio. Los motivos de esta diferencia de posición de los intendentes en estas dos áreas, se deben atribuir a que la administración financiera, si bien con instrucciones muy detalladas, había recibido también la responsabilidad de lo judicial en toda la provincia y eran los jefes superiores directos de todos los funcionarios de la administración financiera, para lo que tenían la autoridad para aplicar medidas disciplinarias. No obstante, como jefes gubernamentales, los intendentes no recibieron entre sus responsabilidades el ejercicio de lo judicial en toda la provincia, además de que sólo se les dieron instrucciones de servicio poco claras y muy generales.

El hecho de que las tareas y la autoridad del intendente de provincia se derivaran de títulos distintos y más antiguos, confirma que el establecimiento del sistema de intendentes no sólo fue una reforma en que se estaba sustituyendo a un sistema de administración antiguo por uno nuevo y diferente, sino que se intentaba igualmente una reorganización de la administración colonial, con la clara intención de entroncarla a las tradiciones del derecho administrativo. Se suponía que los intendentes no debían imponerse a las viejas instituciones, sino insertarse en el orden existente, y llenar un hueco que existía en el sistema administrativo. Este hueco consistía en que al nivel administrativo de provincia sólo existía una organización insuficiente, y por tanto en el nivel intermedio de la jerarquía administrativa faltaba una autoridad con facultad de controlar y coordinar la administración financiera recién ordenada. Sin embargo, incluso en el ámbito de la administración financiera y de lo militar, el cargo administrativo de intendente no significó una innovación fundamental, como parecería a primera vista. Pero a este respecto abundaremos en otro lugar.

Consideradas en general, las labores del intendente eran por demás extensas. Todos los aspectos administrativos que hubiera dentro de su

provincia estaban de una u otra manera entre sus responsabilidades, aunque tuviera que ejercer los trámites administrativos personalmente, o bien que tuviera que delegarlos a otras autoridades, luego de pasar por sus manos, o bien, que debiera vigilar que se desarrollaran según el orden establecido. Como corregidor, el intendente era el presidente del cabildo de la capital y como tal, controlaba toda la administración de la ciudad. Junto con esto (como los alcaldes ordinarios) también ejercía funciones judiciales de lo civil y de lo penal en primera instancia. Como organismo de control de la autoadministración urbana, era responsable de todas las cuestiones relacionadas con el orden y el bienestar públicos.⁷¹ Pero si el intendente también era gobernador, entonces contaba entre sus responsabilidades, además de las tareas de un corregidor, las del supremo mando militar de las tropas acantonadas en el área de la ciudad, además de ejercer en primera instancia los aspectos judiciales de lo militar, facultad que a los restantes intendentes debía delegarla oficialmente el virrey. Por motivo de su responsabilidad como gobernante de toda la provincia, el intendente era responsable de toda la administración de justicia, así como de la vigilancia de los jueces locales y los organismos policiacos, y de vigilar la ejecución de las sentencias dictadas. También era responsable del cobro de las multas impuestas por los jueces de la provincia y de su entrega posterior al regente responsable de la audiencia. Estas cantidades, que se depositaban en un fondo designado Penas de Cámara, no formaban parte de las autoridades de impuestos, sino que estaban bajo la jurisdicción de los organismos de administración de justicia y la dirección centralizada del regente. El intendente además vigilaba todas las demás administraciones urbanas de su provincia, sin contar con la presidencia de los demás cabildos del área correspondiente a su cargo.

Los intendentes estaban obligados a hacerse cargo de muy variadas labores en el ámbito de la Causa de Policía. Debían cuidar del mantenimiento de la red de caminos de su provincia, instalar indicadores de caminos, favorecer la creación de albergues sobre las principales vías de comunicación a distancias regulares, para sustento y reposo de los viajeros, y ordenar la construcción de puentes. Además, se determinó que el intendente debía contratar a ingenieros experimentados para

⁷¹ Respecto a las tareas y plenos poderes de los intendentes como corregidores, se hace referencia al trabajo de Reinhard Liehr, *Stadtrat und städtische Oberschicht von Puebla de los Angeles am Ende del Kolonialzeit (1787-1810)*.

trazar mapas de su provincia. Estos mapas no sólo debían anotar las fronteras de la intendencia, sino también marcar todas las montañas, terrenos boscosos, lagos y ríos. Los intendentes también recibieron el encargo de informarse acerca del clima y las condiciones laborales de las tierras de su circuito, así como incluir en sus investigaciones los informes acerca de los recursos naturales y los diversos productos que se cultivaban. También debían estar informados acerca de lo que sucediera en las áreas económicas del comercio, la agricultura y los oficios, y descubrir en dónde existían puertos naturales y maderas útiles para la construcción de buques. Igualmente, debían saber qué ríos eran navegables o que se pudieran aprovechar en el riego de tierras labrantías. También se les exigió combatir el vagabundeo y estimular a la población para que se dedicara a actividades útiles; encaminar, aun por la fuerza, a personas notoriamente perezosas hacia el servicio militar o la marina, además de condenar a trabajos forzados en las minas a elementos que causaran disturbios. Con todas las medidas que el ingenio dictaba, debían promover el trabajo manual y la agricultura, y atraer a su provincia cualquier nueva área económica. Los intendentes recibieron también la facultad de entregar a agricultores (especialmente a los naturales) tierras de cultivo o pastoreo. Para facilitarles el cumplimiento de estas responsabilidades, los intendentes recibieron autoridad judicial en primera instancia en todo lo relacionado con el Juzgado de Tierras. Con esta facultad, tenían poder para asignar el aprovechamiento de tierras, devolver a su legítimo propietario las tierras usurpadas (mientras se tratara de tierras de la Corona), legalizar estas decisiones (la "composición de tierras") y decidir en primera instancia sobre las diferencias surgidas entre particulares por motivos de propiedad de tierras. Incluso, los intendentes tenían facultad y autoridad para entregar a agricultores tierras que fueran de propiedad privada cuando sus propietarios no podían o no querían explotarlas. Se encomendó especialmente a los intendentes que promovieran determinadas áreas de la agricultura, como la explotación del algodón, cáñamo y lino, así como la producción de cochinilla, lana y seda. Por lo demás, una de las responsabilidades que merecían especial atención era la minería, con el fin de aumentar sus rendimientos. Debía informar al virrey y al superintendente cada cuatro meses si en su provincia estaba asegurado el aprovisionamiento de todos los alimentos básicos y a qué precios se vendían. También el área de la construcción debían supervisar los intendentes y vigilar que las construcciones públicas no

se levantarán sin el visto bueno y la planeación anticipada de un arquitecto, y que las edificaciones privadas no discordaran con el resto de las que existían en la misma calle.

Para llevar a efecto todas estas tareas, se impuso también la obligación a los intendentes de que no sólo regularmente realizaran una inspección de todos los negocios, mercados e instalaciones públicas de la capital, sino que hicieran un viaje de inspección anual por toda su provincia. Cada año, los intendentes debían emprender un viaje de visita por su provincia, o por lo menos atravesando algunos partidos. Con esto, se pretendía que los intendentes conocieran el territorio que les estaba subordinado y obtuvieran experiencia, pero también, para que adoptaran medidas para promover la economía y el bien común. Con ocasión de estas visitas, los intendentes habían recibido autoridad judicial para ejercerla en el partido que visitaban, en el que normalmente no tenían el derecho de ejercerla. Además, era responsabilidad suya inspeccionar la forma de dirección de todas las autoridades y funcionarios de la jurisdicción relativa. Los intendentes, al emprender estos viajes de inspección, disponían de los plenos poderes correspondientes a los de un visitador. La Corona veía en estos viajes anuales de visita un medio importante para llevar a cabo medidas de política económica y social, con base en las cuales los estadistas españoles de la Ilustración esperaban lograr aceleración y crecimiento para todo el imperio español. La Ordenanza, por tanto, repetidas veces destacaba el significado de estas visitas.

Aparte de estas múltiples tareas, los intendentes tenían que dirigir la administración financiera y militar en su provincia, además de dictar justicia en estos dos ámbitos. También en estas materias eran muy extensas sus obligaciones, ya que no sólo debían sostener una correspondencia regular con las diversas administraciones de impuestos y cajas reales establecidas en su provincia, sino también informar al superintendente, de manera constante, acerca de todo lo que sucediera, así como de la cifra exacta de las cantidades disponibles en las cajas reales. Al principio de cada mes, debían inspeccionar todas las cajas reales que hubiera en la capital de su provincia, controlar y certificar las actividades de contaduría de los funcionarios con el fin de comprobar que las cantidades anotadas efectivamente estuvieran en caja o, en su caso, que se hubieran egresado. Todos los organismos de la administración financiera que estuvieran dentro del área territorial de la intendencia, debían realizar cada mes un informe exacto de todos los

ingresos y egresos, y enviarlo a las autoridades correspondientes, por sextuplicado; dicho informe lo debían entregar íntegro a las oficinas del intendente para que él lo repartiera. El intendente guardaba una de las copias, y los restantes ejemplares eran enviados al superintendente. Todos los pagos, regulares o extraordinarios, no podían realizarlos los funcionarios de las cajas reales sin contar con una autorización escrita y firmada por el intendente. Según el tipo de impuesto o la forma en que se cobraba, este empleado de la caja real tenía que cumplir con labores especiales, que no se pueden pormenorizar por motivo de la enorme diversidad de los impuestos de la época. Similares eran las obligaciones del intendente respecto a la administración de lo militar. También en esta materia debía responsabilizarse por el aprovisionamiento de las tropas y el pago de su soldada.

La cantidad de ayudantes o funcionarios con los que el intendente contaba para realizar estas extensas tareas, era muy reducida. Por la importancia de su cargo, en primera lugar se debe mencionar al representante del intendente (un letrado jurista), el teniente letrado y asesor ordinario, al cual se nombraba comúnmente asesor letrado. Este funcionario unía en sus manos dos cargos, como se puede deducir por el doble nombre que tenía. Como cualquiera de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que no hubiera hecho estudios jurídicos, el intendente debía tener a su lado a un teniente letrado, es decir un representante suyo, con facultad y conocimientos de derecho. Este teniente letrado era el encargado de los aspectos judiciales que correspondían al intendente en su calidad de corregidor o gobernador de la capital de su intendencia y de su partido. Por esto, el intendente sólo formalmente era juez de primera instancia, puesto que sus funciones judiciales eran parte de las responsabilidades inherentes al cargo de teniente letrado, según lo expresa el artículo 15 de la Ordenanza. Esta responsabilidad independiente del teniente letrado se limitaba, sin embargo, a la impartición de justicia en el área territorial del corregimiento, ya que para emprender otros tipos de trámites administrativos requería la autorización formal del intendente. En casos de enfermedad, muerte o ausencia del intendente, el teniente letrado debía sustituirlo en todas sus funciones. El cargo de asesor ordinario englobaba exclusivamente funciones de consejero. Sus tareas casi correspondían a las del asesor del virreinato. El asesor debía aconsejar al intendente sobre todo en cuestión de dudas legales. El intendente al ejercer sus tareas judiciales siempre debía contar con la aprobación

formal del asesor (en contraste con lo que sucedía en sus funciones civiles y penales) en el distrito del corregimiento, en que el intendente ejercía su cargo de juez en los ámbitos financiero y militar en toda circunstancia relacionada con el Juzgado de Tierras y en situaciones de aplicación disciplinaria administrativa). Asimismo, el intendente podía encargarle al teniente letrado o asesor ordinario diversos procedimientos administrativos, y también hacerse representar por él.

En el artículo 95 de la Ordenanza se facultaba al intendente para nombrar a un escribano de intendencia. En caso de que en la capital de la intendencia existiera el cargo de escribano de Real Hacienda, los intendentes debían hacer uso de sus servicios. En todos los demás casos, sin embargo, tenían la posibilidad de libre elección entre todos los escribanos que residieran en la ciudad. Este escribano de intendencia, en la realización de los asuntos de la administración financiera, tenía la responsabilidad de dar información, y la tarea de un órgano ejecutivo con todas las indicaciones de carácter público y legal que emitiera el intendente.

Asimismo, los intendentes debían nombrar a un abogado residente en la capital de la provincia como promotor fiscal. Las obligaciones de este promotor fiscal consistían en representar los intereses de las finanzas de la Corona en toda controversia judicial que se presentara al intendente (artículo 81). El intendente debía hacerse acompañar por este promotor fiscal en todos aquellos juicios en los que pudieran afectarse los intereses fiscales.

Para facilitar el cumplimiento de sus responsabilidades de director de la administración financiera, siguiendo lo indicado en el artículo 32 de la Ordenanza, el intendente debía citar por lo menos una vez por semana a una junta de gobierno. A esta junta de gobierno debían asistir, además del intendente, el contador y el tesorero de las cajas reales de la capital provincial y los administradores, contadores y tesoreros de las administraciones de impuestos individuales.⁷² Este gremio no sólo debía coordinar la administración financiera de la provincia, sino que debía consultar entre sus miembros todos los problemas fiscales que existieran, por ejemplo la aplicación de medidas para mejorar la organización burocrática y los métodos de recaudación de impuestos,

⁷² Con esto, se refiere a los administradores de los monopolios del tabaco y de la pólvora, así como a los de la Alcabala. Cada uno de estos tres impuestos era cobrado por su propia organización burocrática, que era dirigida por un administrador y que contaba con sus propios contadores y tesoreros.

o bien, acerca de posibles medidas para ahorrar dinero, y cuestiones similares. Pero esta junta de gobierno no estaba facultada para tomar decisiones. Todas éstas eran tomadas por el intendente o bien por organismos administrativos de rango superior, después de consultar todos los documentos de información que expresaran la opinión de los miembros de la junta de gobierno.

Conjuntamente, en cada intendencia existía también una Junta Provincial de Real Hacienda. Se componía, según las indicaciones del artículo 105 de la Ordenanza, del intendente, su asesor letrado, los dos dirigentes de las cajas reales y del promotor fiscal. Este organismo no tenía fechas fijas para sus reuniones; sólo las celebraba cuando se trataba de resolver alguna tarea extraordinaria para el cobro de impuestos en la provincia. Tampoco este gremio de dignatarios tenía autoridad para tomar decisiones definitivas. Los resultados de las consultas de esta Junta Provincial de Real Hacienda debían hacerse llegar a la Junta Superior de Hacienda, la cual debía decidir. Sólo en caso de autorización de la Junta Superior, era posible realizar pagos al nivel provincial.

En la administración de los propios y arbitrios de las ciudades, así como en los bienes de comunidad de las repúblicas de indios que hubiera en la provincia del intendente, lo auxiliaban los funcionarios de las cajas reales. Según el artículo 49, el intendente tenía la obligación de transmitir sus órdenes en la materia a las oficinas subordinadas, no por medio de su secretario, el escribano, sino por vía del funcionario de las cajas reales de la capital provincial. Con esta determinación de la Ordenanza, ambos funcionarios se hacían cargo de las tareas del secretario del intendente en toda la administración de las finanzas municipales.⁷³

⁷³ Se debe hacer notar que en la administración colonial española existían distintos tipos de secretarios. Los denominados secretarios eran funcionarios que estaban ocupados sólo en la elaboración de los documentos. Entre sus responsabilidades estaba realizar resúmenes y extractos de las extensas actas administrativas en que se señalaban otras vías para resoluciones y que debían adoptarse, realizar proposiciones y señalar la falta de documentaciones en procedimientos. Además, con frecuencia también era parte de sus obligaciones el cuidado y orden de los archivos. En general, se puede decir que ellos eran los que tenían que llevar a cabo el trabajo burocrático relacionado con documentos y manejar la correspondencia. El segundo tipo de secretario era el escribano. Los escribanos, en oposición a los secretarios, tenían un carácter de legalidad pública. Además de las tareas ya indicadas, tenían la obligación de un funcionario de informaciones. En todas partes en las que un funcionario o una autoridad tenía necesidad de comunicar o de ordenar a otra persona privada por razones admi-

El intendente no podía disponer de los servicios de otros subordinados que le hubieran podido ayudar en los asuntos administrativos. Ni siquiera se autorizó al intendente un secretariado pagado por las finanzas estatales, como lo tenía el virrey en la secretaría del virreinato. En el artículo 303 se establecía específicamente que el sueldo de un secretariado y el costo de los materiales necesarios para el trabajo de oficina debían pagarlos, de su bolsillo, los intendentes.

Comparados con los honorarios de otros funcionarios, los del intendente se pueden calificar de relativamente elevados. Los intendentes de Puebla, Veracruz, Guadalajara y Sonora, recibían anualmente siete mil pesos, mientras que los de Oaxaca, Valladolid, San Luis Potosí, Guanajuato, Zacatecas y Durango percibían seis mil pesos anuales, en tanto que el intendente de Yucatán recibía cinco mil pesos. Además de estos ingresos, los intendentes no tenían derecho a recibir sueldo alguno por los restantes cargos que pudieran desempeñar en propiedad, cualquiera que hubieran tenido antes de entrar en vigor la Ordenanza de Intendentes, aunque tuvieran asignación de sueldo. Si les estaba permitido cobrar honorarios por ciertos trámites administrativos relacionados con sus cargos. Pronto se mostraría que estos honorarios por servicios adicionales nunca fueron del tipo extraordinario. Hubo intendentes que se quejaron de que, después de deducir todos los costos de operación de sus oficinas y ayudantes para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, apenas les quedaba suficiente dinero para poder subvenir a los gastos de una vida normal.

Mucho menores eran los sueldos de los asesores letrados. Estos funcionarios recibían por año un sueldo de 1 500 pesos, de los que mil provenían del fondo de los propios y arbitrios de la capital y los restantes 500 pesos, del fisco. Por contraste, el promotor fiscal no percibía sueldo alguno, en tanto que el escribano de intendencia, único beneficio de su actividad, podía cobrar honorarios en su función de empleado de informaciones. En todo caso, la Junta Superior tenía autoridad suficiente para que por sugerencia del intendente, en casos de necesidad, se les pagara a los escribanos un subsidio financiero regular (lla-

nistrativas, se debía encargar de ello un escribano, especialmente cuando un procedimiento administrativo afectaba la jurisdicción ajena. En todos los trámites judiciales las responsabilidades de un secretario debían ser autorizadas con firma por un escribano, el cual no sólo fungía como redactor del juzgado, sino que también debía asentar por escrito las declaraciones de testigos y las determinaciones hechas respecto de las partes afectadas. En contraste con un escribano, el secretario sólo era responsable de las labores internas de la autoridad.

mado ayuda de costa). Igualmente, a los ministros de Real Hacienda, como beneficio por su trabajo en la administración de los propios y arbitrios, se les debía dar una gratificación, la cual suponíase que se tomaba de este fondo financiero.

Al igual que los anteriores gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, los intendentes debían entregar fianzas para garantizar su desempeño del cargo. La suma de estas fianzas era de 10 mil pesos. No se pagaba esta cantidad en efectivo, sino por medio de garantías. No obstante, el asesor letrado estaba exento de esta obligación. Como todos los funcionarios que cumplían las obligaciones de un cargo por responsabilidad propia, también los intendentes eran sometidos a juicio de residencia, luego de terminar el ejercicio de su cargo. Sin embargo, en su caso sólo debían someter a juicio lo relacionado con las causas de Justicia y de Policía. Esto hacía que los intendentes sólo debieran responder de sus acciones ante el juicio de residencia en su calidad de corregidores o, en su caso, de gobernadores y justicias mayores de sus respectivas provincias. Esta decisión oficial muestra una vez más el doble carácter del cargo de intendente, a saber, por una parte como organismo gubernamental y por la otra sólo como órgano administrativo, pues sólo los funcionarios que ejercían funciones gubernamentales en la administración de justicia tenían la obligación de seguir la tradición administrativa española de someterse al dictamen del juicio de residencia. Así como los intendentes, también los asesores letrados, los subdelegados (en tanto administraran las cuatro causas), los escribanos y los alcaldes ordinarios, quedaban sometidos al juicio de residencia. Empero, los procedimientos de residencia del intendente, estaban subordinados al Consejo de Indias, el cual también se reservaba el nombramiento de los funcionarios que habían de realizar estas investigaciones. Al terminar el procedimiento del juicio de residencia, los múltiples documentos debían enviarse al Consejo de Indias, porque la sentencia sobre el desempeño del cargo ejercido por el intendente era responsabilidad de ese organismo.

El periodo de funciones del intendente no era fijo. Se mantenían en el cargo mientras la Corona así lo requiriera, tal como lo determinaba el artículo 1o. de la Ordenanza. El artículo 303 aseguraba al intendente posteriores posibilidades de ascenso a cargos administrativos, ya fuera en la propia Nueva España o en la metrópoli. El periodo de funciones de los asesores letrados quedó establecido fundamentalmente en cinco años por el artículo 18, aunque podían ejercer el cargo tanto

tiempo como el intendente al que se les había asignado. Se les podía cesar de su cargo sólo por orden de la Corona, pero la Junta Superior tenía autoridad para suspender al asesor en sus funciones, si por fallas o delitos en su actuación en el cargo se lo había merecido. También al intendente se le hacían amenazas de castigos en caso de que fuera culpable de graves fallas en el cumplimiento de sus tareas. El artículo 303 determinaba que se le cesaría de su cargo y se le declararía incapacitado para volver a ocupar ningún cargo de la Corona.

El nombramiento de los intendentes y de los asesores letrados estaba reservado al monarca. Según el artículo 1o., los candidatos al cargo de intendente debían ser propuestos al rey (al menos provisionalmente) por la Secretaría de Indias. Esta oficina también tenía la responsabilidad de anunciar los nombramientos. Los asesores letrados, en cambio, según lo estipulado por el artículo 15, eran nombrados por el rey siguiendo sugerencias de la Cámara de Indias. En caso de que existiera una vacante en cualquiera de los dos cargos, el virrey tenía el derecho (puesto de acuerdo con el superintendente) de nombrar interinamente a un sucesor.

Aparte de los poderes y autoridad que ya se mencionaron, a los intendentes se les dio por medio de la Ordenanza un derecho de mucha importancia, que consistía en una amplia libertad para la selección y el nombramiento de sus subordinados en los partidos de la intendencia. Se suponía que los partidos en particular debían ser dirigidos por subdelegados del intendente y por alcaldes ordinarios. Para cada uno de estos distritos, el intendente debía nombrar a un subdelegado, para que se encargara de la administración de las cuatro causas, o sólo de las causas de Hacienda y de Guerra. A los subdelegados nombrados para distritos con poblaciones exclusivamente indias se les encargaban las cuatro causas. En cambio, los subdelegados de las poblaciones más importantes, en que existiera una gran cantidad de población blanca, sólo ejercerían las causas de Hacienda y de Guerra. En los gobiernos individuales, mantenidos por indicaciones de la Ordenanza, los intendentes debían nombrar a los respectivos gobernadores para subdelegados en asuntos de Hacienda y de Guerra. En cambio, en los asentamientos en que vivieran pobladores blancos, eran necesarios dos alcaldes ordinarios para que se ocuparan independientemente de la administración de las causas de Justicia y de Policía. Si la población disponía de un cabildo, dichos organismos debían elegir a estos dos alcaldes ordinarios. En todos los demás poblados, el intendente tenía

el derecho de nombramiento directo. Estas resoluciones contenidas en los artículos 11, 12 y 77, a pesar de todo dejaban sin especificar en qué asentamientos debían nombrarse alcaldes ordinarios. El artículo 11, por ejemplo, contenía a este respecto la cláusula de que en todos los pueblos "de competente vecindario" —los asentamientos en que residiera cantidad suficiente de habitantes (blancos)— se debían nombrar alcaldes ordinarios. La poca claridad de esta determinación dificultaría considerablemente su cumplimiento en épocas posteriores y crearía conflictos entre los intendentes de provincia y la administración central del virreinato.

Según las indicaciones contenidas en la Ordenanza, los subdelegados y alcaldes ordinarios debían ser elegidos entre personas pudientes y de buena reputación que residieran dentro del área de la provincia, de quienes por razones de su posición social se podía esperar que en su cargo cumplieren con sus obligaciones y responsabilidades. Los subdelegados, además, debían ser españoles, por tanto de origen blanco, pero no tenía importancia si habían nacido en América o en la metrópoli.⁷⁴ Según el artículo 12, en las poblaciones donde hubiera administradores de alguno de los múltiples impuestos, debía dárseles preferencia en los nombramientos para subdelegados. En contradicción a esto, el artículo 77 prohibía que el cargo de subdelegado quedara en propiedad de alcaldes ordinarios, empleados de las cajas reales o "administradores de algunos ramos de mi erario", como dice el texto. El periodo de servicio de estos subdelegados no se prefijaba, sino que quedaba a criterio del intendente. Los dos alcaldes ordinarios eran nombrados, cada uno por dos años, y, cada año uno de ellos debía ocupar la jefatura. Con esta medida, lo que se intentaba era que al tomar posesión del cargo uno de los alcaldes ordinarios, el otro ya tuviera por lo menos un año de servicio y con ello pudiera transmitirle al nuevo sus experiencias. En cuanto a un sueldo fijo, no se asignó ni a los subdelegados ni a los alcaldes ordinarios; cierto que estos últimos debían recibir 5% del tributo de indios, el cual tenían que cobrar en la extensión territorial de su partido. Los subdelegados, en cambio, no recibían absolutamente ningún sueldo o retribución y sólo quienes de-

⁷⁴ En el texto se lee: "[...] se ha de poner un subdelegado, [...] y precisamente español [...]" Esta determinación se interpretó desde entonces en el sentido de que sólo un español nacido en la metrópoli podía ser nombrado subdelegado. Véase Lynch, *op. cit.*, p. 77. Sin embargo, según las leyes, toda persona de origen blanco, nacida en España o en América, debía considerarse como "español".

bían administrar las cuatro causas en comunidades de indios y por ello debían cobrar los tributos de indios, podían retener para sí 5% del total. Además, en el mismo artículo 12 se prohibía a todos los gobernadores, subdelegados y alcaldes ordinarios que ejercieran todo tipo de comercio. El sistema de repartimientos, según el cual los antiguos alcaldes mayores y corregidores obtuvieron el permiso de vender algunas mercancías a la población india y mestiza de sus jurisdicciones, fue abrogado con esta determinación. La Ordenanza indicaba a todos los funcionarios la estricta observación de esta prohibición y anunciaba que en caso de violarla se aplicarían castigos extremos, y en caso de reincidencia, los culpables serían incluso desposeídos de sus bienes y desterrados.

Las labores de los subdelegados en las causas de Hacienda y de Guerra correspondían en su mayor parte a las del intendente. Como delegados de éste, tenían que vigilar todos los organismos de administración financiera en el área territorial de su partido y cumplir las órdenes del intendente. Éste debía delegar al subdelegado la facultad judicial en primera instancia en lo financiero, pero sólo si había que realizar investigaciones o intervenciones en caso de violación de las leyes y los reglamentos financieros. Se reservaba al intendente el derecho de dictar sentencia en juicios individuales.

En la administración de las causas de Justicia y de Policía, que formaban parte de la responsabilidad, ya fuera de los dos alcaldes ordinarios o de un subdelegado en los partidos individuales, quedaban incluidas prácticamente las mismas responsabilidades del intendente en su calidad de corregidor de la capital provincial. Los alcaldes o subdelegados debían encargarse de la justicia en primera instancia, y responsabilizarse de la tranquilidad y orden públicos en sus partidos. Además, debían apoyar a los intendentes en las numerosas medidas que aumentaron el bienestar general y la fuerza económica del partido correspondiente. En las ciudades en que existía un cabildo, si bien los alcaldes ordinarios presidían estos organismos urbanos, no tenían autoridad muy extensa, como la ejercía el intendente en su calidad de corregidor sobre el cabildo de la capital de la provincia.

Estos representantes de la autoridad real en su más bajo nivel administrativo, reabrieron el nombre genérico de justicias ordinarias.⁷⁵ Con

⁷⁵ El concepto "justicia ordinaria" designa por una parte la capacidad judicial ordinaria real (en oposición con las diversas capacidades especiales o extraordinarias) y

esto, era claro la elevada posición de los intendentes en su calidad de justicias mayores de toda la provincia. Asimismo, quedaba clara en relación con los subdelegados, la dependencia jerárquica de estos funcionarios en la designación del cargo.

Se suponía que los subdelegados y alcaldes ordinarios debían sustituir a los antiguos corregidores y alcaldes mayores, cargos que fueron abrogados al establecerse el sistema de intendencias. Sin embargo, la destitución de los corregidores y alcaldes mayores debía realizarse por etapas. Estos funcionarios recibieron la gracia de terminar su periodo de servicios administrativos de cinco años y sólo entonces ser sustituidos por subdelegados y alcaldes ordinarios. Pese a todo, desde que entró en vigor la Ordenanza, ellos fueron subdelegados del intendente, tanto para la Causa de Hacienda como para la de Guerra, además de que debían guiar su comportamiento y actividades según las resoluciones de la Ordenanza. No obstante, se les prohibió la continuada dirección de los repartimientos hasta el final de su periodo de servicios. En el artículo 9o., la Corona también expresaba su opinión de que a los corregidores y alcaldes mayores, en las áreas territoriales de los dos señoríos del marqués del Valle de Oaxaca y del duque de Atlixco, se les quitarían esos señoríos para incorporarlos a las propiedades de la Corona. Hasta que se lograra un acuerdo con los dos nobles en este asunto, los alcaldes mayores y corregidores debían seguir ejerciendo sus funciones y someterse a las resoluciones de la Ordenanza.

También las administraciones urbanas fueron afectadas por las resoluciones de la Ordenanza de Intendentes. Por el hecho de que ahora los subdelegados en las ciudades y asentamientos con población blanca sólo debían administrar las causas de Hacienda y de Guerra, entonces los cabildos de todas las ciudades, menos la capital de la intendencia, estaban liberados del control directo por un funcionario de la Corona. La presidencia de estos cabildos se encargó al alcalde ordinario de mayor edad que era elegido por los alcaldes ordinarios. También las resoluciones acerca de la elección y duración de servicios de los alcaldes ordinarios fueron modificadas por la Ordenanza. Si hasta entonces se elegía todos los años a dos alcaldes, con un periodo de servicios de un año, a partir de la Ordenanza se debía elegir sólo a uno, el cual no obstante debía ocupar el cargo durante dos años. Como ya se mencionó, la Corona pretendía con esta medida contar siempre con el

por la otra también al juez que ejercía estas capacidades judiciales ordinarias en primera instancia.

alcalde de mayor edad y experiencia, junto a un alcalde recién nombrado que debían cumplir las obligaciones del cargo, con el fin de que pudiera ayudar al más reciente en las tareas del cargo. Los alcaldes ordinarios elegidos por el cabildo debían, en el futuro, ser confirmados en el cargo, ya no por el virrey, sino por el intendente de la provincia correspondiente.

También las finanzas urbanas, llamadas propios y arbitrios, recibieron una nueva reglamentación muy extensa. La Ordenanza indicaba subordinar la esfera financiera de los municipios individuales a la dirección de una junta municipal. Este gremio dirigente debía quedar integrado por el alcalde ordinario de mayor edad, dos regidores, que cambiaban anualmente, y un procurador general.⁷⁶ Se le prohibió al cabildo inmiscuirse en las labores administrativas de esta junta. No obstante, este organismo debía rendir cuentas al final de cada año al Consejo urbano acerca de los asuntos administrativos que hubiese resuelto. Se recomendaba a la junta que anualmente eligiera a un ciudadano residente al cargo de mayordomo de propios, quien debía ser responsable del cuidado del dinero cobrado. A fines de cada mes, los ingresos urbanos debían depositarse en la caja. Los excedentes de dinero debían transferirlos regularmente a los ministros de Real Hacienda en la capital de la provincia, quienes lo guardaban en las cajas reales, separados del dinero del fisco. La gestión financiera de la Junta Municipal debía ordenarse por medio de un reglamento de todos los ingresos y los egresos regulares, que el intendente debía establecer y que la Junta Superior de Hacienda debía recibir para su aprobación. Todas las decisiones de la Junta Municipal para egresos extraordinarios o bien la inversión de dinero excedente, debían llevar el visto bueno del intendente para presentarlas a la Junta Superior de Hacienda, que tomaba la decisión final. Las cuentas anuales de todos los ingresos y egresos debía presentarlas el mayordomo. Después que la contabilidad de este administrador del erario urbano era revisada y certificada por la Junta Municipal y el cabildo, se debía presentar el balance al contador de las cajas reales de la capital de la intendencia, con fines de control. Este funcionario lo hacía llegar al intendente para su autorización final. Por último, un resumen de este balance debía mandarse para

⁷⁶ El procurador general, también llamado procurador-síndico, era el representante de la burguesía elegido al Cabildo cada año, bajo cuya responsabilidad se encontraba la ejecución de los intereses públicos en el Cabildo, tal como se desprende del art. 36 de la Ordenanza.

su conocimiento a la Junta Superior y a la Contaduría General de Propios. A ésta le tocaba entonces la tarea de supervisar las finanzas de todos los municipios que componían el virreinato, y presentar sus resultados al Consejo de Indias. Las mismas reglas debían regir la administración de los bienes de comunidad —el dinero de las comunidades de indios—. De los ingresos de las ciudades cada año se debía retener 4% (en contraste con 2% de la cantidad correspondiente a la comunidad de indios), con lo que se suponía que se cubrirían los costos en que los organismos estatales habían incurrido para la administración fiduciaria de las finanzas municipales. La administración de estos costos de operación correspondía al contador general de propios y arbitrios de la capital del virreinato.

Con esta nueva reglamentación de la administración financiera urbana, la Corona esperaba obtener un considerable aumento de los ingresos por aportación de las ciudades. Se creía que con esta medida se lograrían notables excedentes anuales, que se podrían aplicar a la construcción de edificios e instalaciones públicas, para mejorar el aprovisionamiento de agua potable, el empedrado de las calles y otras tareas similares. La Corona además recomendó que los excedentes se invirtieran de tal manera que el capital después se transformara en ingresos firmes por intereses, rentas o arrendamientos. De esta manera, se debían aumentar los ingresos de las ciudades por la operación de los propios, de modo que gradualmente se eliminaran los arbitrios,⁷⁷ que eran vistos como una carga a la economía de las ciudades.

Mejorar la situación financiera de las ciudades y comunidades, era una de las principales metas de la política reformista del absolutismo ilustrado español. Esto se manifestó también en el hecho de que las resoluciones acerca de la administración de propios y arbitrios constituían la mayor parte del artículo de la Ordenanza que llevaba el encabezado de Causa de Justicia. Poniendo en orden sus finanzas, los municipios debían quedar finalmente en situación de impulsar mejor el bienestar común. Por tanto, se debe ver el reordenamiento del ámbito financiero urbano como algo relacionado con el afán del absolutis-

⁷⁷ Respecto de esto, una vez más debe subrayarse que por los propios debe entenderse al conjunto de las propiedades fijas de la comunidad. Puesto que los ingresos de los propios por lo general no bastaban para cubrir todos los gastos, la Corona autorizó a las autoridades urbanas a establecer impuestos especiales llamados arbitrios, los cuales por lo general se imponían al comercio y por tanto creaban aumentos de precios generales.

mo ilustrado español por promover el desarrollo interno de los territorios transoceánicos. Al seguir estos objetivos de política económica, la Corona confería a las ciudades un gran significado como centros de comercio y de producción artesanal. Si se ve el reordenamiento determinado por la Ordenanza desde el punto de vista de la administración de las ciudades en sus objetivos económicos que la política reformista del absolutismo ilustrado se había fijado como objetivo en América, también se aclaran las aparentes contradicciones que surgen entre las resoluciones individuales de este documento legislativo en relación con la administración municipal. Esta contradicción se puede ver claramente en que la Ordenanza por una parte somete las finanzas urbanas a un control estatal más estricto (lo que ya se había instituido con el establecimiento de la Contaduría de Propios durante la visita de Gálvez), pero por otra parte los cabildos (excepción hecha de las capitales de provincias) quedaron liberados de un control directo por parte de funcionarios de la Corona, al suprimirse los cargos de corregidores y de alcaldes mayores; además, la Corona transfirió a los representantes elegidos de los consejeros de las ciudades la dirección general de las causas de Justicia y Policía. Por tanto, en forma paralela, con un refuerzo de la supervisión estatal también se puede observar que se habrían de transferir sus responsabilidades, no sólo a los representantes de los consejeros de las ciudades, sino también al nivel social superior de las pequeñas poblaciones que no llegaban a ser ciudades: una creciente cantidad de labores de gobierno, a la vez que se limitaba a los funcionarios reales del más bajo nivel jerárquico, los subdelegados, a la administración de las causas de Hacienda y Guerra. Por tanto, mientras la Corona por un lado tomaba medidas que nos permiten concluir que existía una mayor desconfianza del Estado hacia los organismos de la autoadministración urbana, por otro lado hacía que los notables se sintieran interesados en el gobierno de la ciudad, en cuyas manos estaba la administración del nivel local, con el fin de responsabilizar cada vez más a los particulares. Ya se dijo que los estadistas del absolutismo ilustrado creían que no se podría lograr una revitalización de la economía sólo con medidas estatales, sino que también se debía promover la participación eficaz de la iniciativa privada. Además, los dirigentes de la política española creían que el empeño estatal en una revitalización de la economía, también favorecía los intereses del nivel social superior de las ciudades, idea que se encuentra en mu-

chos escritos de la época y que se detecta en la afirmación tan repetida de que todo ciudadano digno debía participar en la "causa pública", es decir en los intereses de la comunidad. Es seguro que la Corona tuvo bases para suponer que los residentes en el lugar se preocuparían en mayor medida por las circunstancias comunitarias y las situaciones públicas existentes en sus partidos, por ejemplo más de lo que habían hecho los corregidores y alcaldes mayores. Por tanto, la Corona esperaba obtener que con estas medidas, ellos se hicieran cargo de la dirección de las causas de Justicia y Policía por medio de los alcaldes ordinarios, además de mejorar la administración local, pues creían que estos alcaldes se esforzarían más por promover el bienestar común. Sin embargo, si las finanzas urbanas se sometieron a un control estatal directo, esto no quiere decir que la Corona desconfiaba de los organismos de la autoadministración local, en especial de la institución del cabildo. El legislador, no obstante, quizá de lo único que dudaba era de la facultad de las autoridades urbanas que no tenían ninguna experiencia profesional como funcionarios o estudios formales, para llevar a buen fin la administración de las finanzas. En realidad, se demostraría muy pronto que si fracasaron estas medidas no fue por este motivo, sino porque se evaluaron mal las realidades. A pesar de todo, con ello se manifiesta que la política reformista de la segunda mitad del siglo XVIII en su empeño por reorganizar un Estado benefactor ilustrado en América, hizo esfuerzos por convertir la autoadministración local en instrumento para la promoción del bienestar común.⁷⁸

No sólo tiene importancia en la historia de la administración el hecho de que la Corona creyera que podía aumentar la eficacia de la administración distrital y local por medio de la transferencia de la dirección de este nivel administrativo a los notables de las localidades; cargo que no sólo ocuparían los alcaldes ordinarios sino también los subdelegados, y se reclutarían entre los patricios locales; la abrogación de los corregidores y alcaldes mayores tuvo el significado de una modificación de la política del gobierno, que cambiaba una administración local y distrital estatizada por una administración exclusiva de los locales honorables. Es obvio que la Corona lo que buscaba era dar una mayor posibilidad de desenvolvimiento a los intereses locales,

⁷⁸ Otras medidas que tenían por objetivo la modernización de la administración municipal, sobre todo por medio del aumento de los cargos que se ocuparían por votación, también las menciona Liehr. Para ello, véase la nota 71.

pues suponía que estos intereses se enfocarían a un crecimiento de la fuerza económica local. Similares esfuerzos se pudieron observar en la metrópoli. Por ejemplo, la Corona había concedido a todos los ciudadanos de una población en 1766 el derecho de elegir anualmente cierta cantidad de representantes para que tuvieran voz y voto dentro del cabildo que se ocupaba del aprovisionamiento de la ciudad y de las finanzas municipales. Además, estos "representantes populares" estaban en posibilidad legal de presentar al consejo de la ciudad todos los problemas de interés común, y de insistir en que se les diera solución. Estas medidas también tenían por objetivo dar a las administraciones de las ciudades nuevos impulsos e interesar más a la ciudadanía en las circunstancias públicas locales.⁷⁹ Es digno de notar que en España estos esfuerzos ya se pueden comprobar antes de que las teorías económicas de aquella época fueran influidas por Adam Smith para darles un nuevo enfoque. Fue precisamente Smith en su obra *La riqueza de las naciones* quien dijo que el interés particular de los ciudadanos era la fuerza que impulsaba todas las actividades económicas. La Ordenanza de Intendentes de la Nueva España tomó esto más en consideración que la metrópoli, porque puso en manos de miembros de la burguesía las riendas de la administración local y distrital. No se puede determinar, sin embargo, si en los momentos en que se preparaba la Ordenanza (1776) ya era conocida la obra de Smith en España. También es posible que la transferencia de la administración local y distrital a funcionarios honorables del nivel social superior se fundamentara en el propósito de ahorrar los gastos de pagar a un gran número de subordinados. Sin embargo, esto no debió de ser decisivo, ya que poco después, al demostrarse en la realidad que este intento de modificar la administración local y distrital era un fracaso total, se tomó la decisión, a pesar de todo, de ofrecer una remuneración en firme a estos organismos administrativos del más bajo nivel estatal. Para determinar si esta modificación al más bajo nivel administrativo debe entenderse como un serio intento de liberar la economía (como ya se podía observar también en otros ámbitos económicos), sería necesario hacer una extensa investigación adicional. Sobre todo, la política de la Corona

⁷⁹ Véase para esto la *Novísima Recopilación*, lib. vii, tít. xviii, leyes i y ii; también Ricardo Krebs señala este fenómeno de la historia de España en el siglo xviii en su obra también publicada: *Handbuch für europäische Geschichte*, Theodor Schieder (comp.), t. 4, pp. 571 ss.

hacia los municipios en la metrópoli durante la época en cuestión es la que debería dar respuestas y conclusiones a esta incógnita. Empero, se debe decir aquí que esta modificación de la organización administrativa de la Ordenanza fue una equivocación que tendría consecuencias mayores, causada por una estimación errónea de las relaciones sociales existentes en las poblaciones del virreinato.

Las múltiples tareas que la Ordenanza impuso al intendente de provincia junto con la Causa de Policía exponen claramente que este dignatario era el más importante instrumento con cuya ayuda los estadistas ilustrados españoles de la segunda mitad del siglo xviii esperaban lograr una revitalización de la economía. Suponían que los intendentes no sólo reunirían las documentaciones estadísticas e informarían de las posibilidades de desarrollo económico de sus respectivas provincias, sino que también tomarían las medidas necesarias. Cierto que la Ordenanza no contenía ninguna determinación sobre cómo debían cumplir los intendentes con esta responsabilidad, ni tampoco qué posibilidades legales tenían para cumplir con las tareas individuales, como no decía de qué medios se podrían valer para cumplirlas, sin embargo, se suponía que las diversas medidas de promoción de la economía no debían originar ninguna carga a las finanzas estatales. Por lo menos, la Ordenanza no preveía la disponibilidad de fondos (con excepción de los fondos de los municipios) que se destinaran a alcanzar estos objetivos de política económica. Se indicaba que los proyectos de construcciones para el bienestar general, como la edificación de albergues a lo largo de los caminos o la construcción de puentes debían financiarse con los excedentes de las finanzas municipales. Se indicaba a los intendentes que informaran anualmente al Consejo de Indias de las medidas que habían adoptado en el marco de referencia de la Causa de Policía, así como de toda circunstancia que mereciera atención, con el fin de que el rey en persona, para bienestar de sus súbditos, diera las órdenes apropiadas. Con esto, es cierto que la Corona expresaba su voluntad de que los intendentes se esforzaran por aumentar el bienestar general y la fuerza económica de sus provincias, pero a la vez ponía en claro que la metrópoli madrileña no tenía ninguna idea concreta sobre qué medios emplear para alcanzar sus objetivos de política económica. En vez de unas decisiones generales lo que se quería era que caso por caso, basándose en los informes de los intendentes y utilizando las fatigosas y lentas vías de las instancias gu-

bernamentales, se efectuaran las gestiones necesarias. Sin embargo, como las instrucciones de la Corona no daban ninguna indicación de cómo habían de retomarse las medidas particulares de promoción económica, ni de qué autoridad o medios de ayuda tenía el intendente para realizarlas, las resoluciones de la Ordenanza en cuestión de servicios por lo general eran inservibles. Los artículos reunidos bajo el título de Causa de Policía realmente no son más que una presentación de definiciones de todo aquello que según el punto de vista de la época significaba una economía floreciente y un orden social digno de conseguirse. Por tanto, parte de esta Ordenanza debe verse desde el punto de vista de un catálogo de deseos cuya realización se esperaba, pero que no se sabía por qué métodos se podría llevar a la realidad. Si se comparan los artículos relativos a la Causa de Policía con las recomendaciones que en el siglo XVI hacía a la Corona el ya mencionado contador Ortiz, no se pueden establecer diferencias considerables en relación con el logro de objetivos deseados. Sólo el valor de los datos estadísticos se subraya en la Ordenanza, en comparación con los documentos de Ortiz. En contraste, Ortiz ya había reconocido que sólo por medio de inversiones del Estado se podría lograr una revitalización de la economía. Las resoluciones de la Ordenanza acerca de una revitalización de la economía y el bienestar general apenas pueden considerarse, entonces, como expresión de una nueva política. Para que realmente hubiera sido así se habrían requerido nuevos lineamientos acerca de cómo alcanzar tales objetivos. Es cierto que se puede observar cierto progreso en el hecho haber llegado a la conclusión de que una política de promoción económica debía tener una comprensión estadística más exacta de las situaciones naturales de la zona, de la cantidad de su población y de las actividades económicas que se practicaban en las distintas regiones, pero no hubo conceptos nuevos sobre los métodos con que se podrían hacer realidad los planes individuales. Las indicaciones que contienen los artículos de la Ordenanza bajo el título de "Causa de Policía" se deben considerar más, por tanto, como expresión de esfuerzos de la Corona por resolver antiguos problemas. Es cierto que se pueden observar en aquella época ciertas medidas nuevas encaminadas a promover el comercio y la economía, como la introducción del libre comercio entre la metrópoli y sus posesiones transoceánicas, pero en la Ordenanza de Intendentes sólo encontraron un eco muy lejano y apagado. Entre todas las determinaciones de este

documento legislativo, sólo la prohibición de repartimientos (por tanto, la prohibición de los monopolios de comercio más o menos extendidos que llevaban adelante los corregidores y alcaldes mayores) puede verse como medida destinada a cumplir una política económica. Es cierto que la Corona desde antes había prohibido a todos sus funcionarios dedicarse a actividades de comercio, pero esta limitación se había impuesto porque se pensaba que una actividad económica de un funcionario forzosamente causaría o contribuiría a su corrupción. Ahora bien, la prohibición se fundamentaba en el concepto de que el monopolio (el cual los funcionarios dedicados al comercio habían desarrollado aprovechando su posición preferente) podía ser dañino para la economía local, y que la liberación que se derivaría de su eliminación promovería la economía e incrementaría el volumen del comercio.⁸⁰ Aparte de esto, no hay señales que pudieran tomarse como muestras de una auténtica nueva política económica, si se exceptúa el intento de interesar más a la población en todas las circunstancias de interés público general, de lo cual no se puede decir con seguridad cuánto debe considerarse como parte de las medidas destinadas a revitalizar la economía. Las resoluciones de la Ordenanza respecto al establecimiento de objetivos económicos, se pueden ver mucho mejor (aunque en forma más general y menos detallada) en algunas de las leyes de la Recopilación. La Corona ya les había ordenado a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que se ocuparan de todas las circunstancias del bienestar general en sus jurisdicciones, y que, por ejemplo, procuraran una intensificación de la agricultura.⁸¹

El medio por el cual la Corona esperaba alcanzar los objetivos de su política económica fue el mismo, tanto en épocas antiguas como en la Ordenanza misma, a saber, la visita regular que debían realizar los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y ahora los intendentes. En contraste con los antiguos funcionarios gubernamentales, quienes en un periodo de servicios de entre tres y cinco años sólo debían visitar

⁸⁰ Estos pensamientos los tuvo José de Gálvez ya en su plan para el establecimiento de intendencias en la Nueva España, que había enviado a la Corona en 1768; véase para ello el Plan de Gálvez, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713 y Navarro García, *Intendencias...*, pp. 166 ss.

⁸¹ Véase para esto igualmente las leyes VII, XV, XVIII, XXII, XXIII, XVIII y XXIX, tít. II, lib. V de la Recopilación. Véase además numerosas determinaciones de las *Ordenanzas de Poblaciones de Felipe II*, las cuales en su mayor parte están contenidas en los títulos III a VII, lib. IV de la Recopilación.

una vez el área geográfica de sus jurisdicciones,⁸² los intendentes tenían órdenes de realizar visitas anuales. Así, los intendentes prolongaban una tradición continuada desde la Edad Media, cuando el rey enviaba a un juez ambulante que debía impartir justicia a todos los súbditos de la Corona, pero que también debía preocuparse por el bienestar general del pueblo. En su calidad de organismos gubernamentales dirigentes en su provincia, se suponía que los intendentes ejercerían sus funciones de gobierno menos desde un punto de vista burocrático y más como alguien que tenía un contacto constante y directo con la población, y facultad para tomar las medidas necesarias para el bienestar de los súbditos. Si se consideran la extensión territorial de las provincias individuales, las inconvenientes condiciones para el tránsito y la gran cantidad de tareas adicionales que se atribuyeron a los intendentes, se verá de antemano como casi imposible que estos funcionarios pudieran cumplir cabalmente con sus labores gubernamentales. De manera general, el absolutismo ilustrado, en su afán de lograr una revitalización de la economía, trató de hacerlo apoyándose en los medios tradicionales, que prometían muy pocas probabilidades de éxito. Como se puede ver en la exposición anterior, los intendentes en su calidad de justicias mayores conferían un claro carácter de patrimonio estatal a las provincias cuya administración de las causas de Justicia y Policía ejercían. Como dirigentes de finanzas, los intendentes, en cambio, quedaban subordinados a lineamientos administrativos burocráticos muy detallados. Por ello también eran burócratas de un Estado moderno y racional que tomó los ámbitos financiero y militar como importantes apoyos de su poder, y los reformó completamente y los organizó siguiendo puntos de vista burocráticos. Como burócratas, los intendentes debían adoptar formas de actuar totalmente distintas de las que debían seguir en las causas de Justicia y Policía. Como funcionario patrimonial, el intendente debía recorrer anualmente su provincia y cuidar del bienestar de los súbditos en forma no burocrática. La dirección de la administración de las finanzas, en cambio, sólo tenía recursos burocráticos, para realizarse desde la capital de la provincia. Con el fin de recibir, controlar, resumir y reunir los informes de las administraciones de impuestos y poder enviarlos a la administración central, o bien para ordenar que se tomaran las medidas correctivas necesarias a la vez que cumplir las órdenes

⁸² Véase ley XXI, tít. II, lib. V de la *Recopilación* y los arts. 26 y 27 de la *Ordenanza de Intendencias*.

de las autoridades a las que estaba subordinado, era indispensable que el intendente estuviera siempre en la capital de la provincia. Es cierto que el intendente, durante sus visitas anuales, debía ser sustituido por el asesor letrado, pero la frecuente ausencia y el constante cambio del responsable de la continuidad de las labores administrativas habían dañado considerablemente todo el sistema. Se muestra entonces que las dos maneras de cumplir las responsabilidades que implicaban las actividades del intendente como organismo gubernamental y como funcionario administrativo burocrático no sólo se diferenciaban una de la otra, sino que casi se excluían mutuamente. El intendente, con seguridad, sólo sería capaz de cumplir sus obligaciones como organismo gubernamental o como dirigente de la administración financiera. Esto se hace patente, sobre todo, cuando se toma en consideración que el intendente, en su calidad de justicia mayor, sólo poseía una función de supervisión muy limitada y mal definida sobre los justicias ordinarios de los partidos individuales de la provincia, y que sólo como visitador de los distritos individuales tenía suficiente autoridad para imponer sus órdenes. En esto se pueden ya reconocer los defectos de un aparato de funcionarios organizado burocráticamente y que contaba con instrucciones detalladas en el ámbito de las causas de Justicia y Policía, lo que dificultaría considerablemente sus labores gubernamentales. Esto se manifestó con claridad cuando se pudo ver que el plan de transferir la administración distrital y local sólo a manos de los notables (transformándolos en funcionarios) del nivel social superior, resultó totalmente irrealizable. Debido a esto, los intendentes, al hacer los nombramientos de subdelegados, prefirieron hacerlo para cada una de las cuatro causas y trataron de evadir la institución de los alcaldes ordinarios, ya que ellos sí podían nombrar a quienes tenían experiencia en la tramitación oficial de asuntos y también necesitaban de la buena opinión del intendente para conservar su cargo. Además, el periodo de servicios más largo de los subdelegados, al compararse con el de los alcaldes ordinarios, presentaba la ventaja de que mantendría más fácilmente una continuidad en la dirección de los asuntos administrativos.

Es sorprendente que la Corona haya dejado de lado ordenar a la administración de las causas de Justicia y Policía asuntos gubernamentales inevitables, siguiendo puntos de vista burocráticos y manteniéndose fiel a las relaciones de dependencia jerárquicas. En otras áreas administrativas, en cambio, se instituyeron hasta reglamentaciones

exageradas de tipo burocrático. Asimismo, por medio de la modificación de las designaciones de los cargos, se trató de mostrar con claridad las relaciones de dependencia jerárquica. Esto se nota especialmente en la gran cantidad de delegaciones que aparecen en las descripciones de los cargos administrativos del siglo XVIII. De esta manera, por ejemplo, el superintendente del virreinato era subdelegado del superintendente general, y los dirigentes de los partidos eran subdelegados del intendente, mientras que éstos a su vez eran subdelegados del virrey o del comandante general de provincias internas respecto del vicepatronato, para nombrar sólo algunos ejemplos. Este afán de expresar ya el orden jerárquico dentro de la designación del cargo manifiesta que el absolutismo ilustrado quería organizar la administración de una manera que fuera fácil de supervisar y desde puntos de vista racionales. Estos esfuerzos tendientes a la racionalización se expresaron sobre todo en el ámbito de la administración financiera y militar, en los cuales por medio de la Ordenanza se incluyeron relaciones de dependencia jerárquicas claramente organizadas. También pueden verse estos esfuerzos por racionalizar la administración, en que se intentó ordenar el mundo burocrático de la autoridad en todo el virreinato siguiendo reglas iguales y unitarias. El empeño por unificar la administración de la metrópoli con la de la Nueva España, que ya se expresa en los preámbulos de las instrucciones de servicios, no pudo evitar pese a todo que se incluyeran numerosas resoluciones especiales en el texto de las leyes, las cuales probablemente obstaculizaban el logro de este objetivo.

Este deseo de la Corona por lograr un orden racional de la administración con seguridad provocó que la dirección de toda la administración provincial se pusiera en manos de un funcionario único. Lo que se esperaba lograr de esta medida era poner un término definitivo a las largas y paralizantes querellas por competencia entre las distintas autoridades. Lo interesante de esto es que se intentara concentrar en este nivel de la administración todos los ámbitos administrativos en una persona, mientras que en el nuevo orden de la administración centralizada (ya muy desarrollada, tanto en el virreinato como también en la metrópoli madrileña), se emprendió una organización de los organismos administrativos siguiendo puntos de vista objetivos, por actividades. En el nivel provincial, sin embargo, primero se debía constituir una organización administrativa eficiente, para poder concentrar las distintas labores administrativas en un solo individuo. Aparte de esta

diferencia entre las administraciones centralizada y provincial, también se pueden ver cambios comunes a las dos. Fue así como el nuevo instrumento de gobierno, la toma de decisiones colegiadas, expresada en el organismo llamado junta, se aplica más intensivamente al nivel de la administración provincial, como se expresa en las fundamentaciones de la Junta Provincial de Real Hacienda o de la Junta Municipal.

El empeño por crear una administración provincial ordenada de manera racional se expresó ante todo en el hecho de que la organización administrativa del virreinato consecuentemente se extendió a unidades administrativas de nivel medio. Suponíase que en la cumbre de la organización estaría un intendente, encargado de la supervisión de todas las oficinas burocráticas administrativas de la provincia. Con anterioridad ya se dijo que no fue posible lograr que estas provincias recién creadas se transformaran en unidades administrativas cerradas. No obstante, también los poderes de los intendentes se extendían territorialmente de manera muy diferenciada, según el ámbito administrativo de que se tratara. Una administración provincial ordenada en forma racional habría hecho que el intendente contara con una autoridad igualmente fuerte en todos los partidos de su provincia y en todos los ámbitos de la administración. Como se intentaba conservar muchas de las normas legales e instituciones administrativas tradicionales, este objetivo no se pudo alcanzar. Mucho más a menudo ocurrió que los poderes del intendente, en los diversos ámbitos administrativos, no fueran lo bastante fuertes, además de no estar definidos con claridad. De esta manera, los intendentes recibieron una autoridad muy poco definida para ordenar a sus subordinados en cuestiones de política administrativa. Tampoco en la administración financiera habría de quedar sin afectaciones su autoridad, como se demostrará más adelante. Hay que sumar a lo anterior el hecho de que los intendentes, en el cumplimiento de sus labores importantes como la vigilancia de la administración financiera y la dirección de los asuntos gubernamentales, debían emplear distintas formas de actuación las cuales se excluían mutuamente. Si se considera además que las resoluciones de la Ordenanza, en sus artículos referentes al nuevo orden de la administración provincial, se habían expresado de maneras muy generales y en parte hasta contradictorias, se debe reconocer de antemano que con estas limitaciones apenas era imaginable alcanzar el objetivo de una administración provincial ordenada en forma racional y a la vez eficaz. Los resultados habidos no deben sorprender, pues ya muy poco después del es-

tablecimiento de los intendentes, se vieron en numerosas controversias de competencias traslapadas, las cuales al irse resolviendo hicieron que el cargo de intendente y su posición dentro del sistema burocrático adquiriera primero una conformación más extensa y mucho más extendida de lo intentado. Sólo la práctica demostraría si el intendente lograba imponerse, y hasta dónde, además del papel que desempeñaría en la administración y el gobierno de la provincia correspondiente.

Si al nivel provincial todavía se puede ver con claridad el esfuerzo hecho por la Corona para crear una organización administrativa burocrática eficiente, que se suponía sería dirigida por funcionarios profesionales inteligentes, laboriosos y bien pagados, este mismo intento parece ausente en gran medida en los esfuerzos hechos por reorganizar la administración distrital y local. Según el sistema administrativo abrogado, la dirección de la administración local quedaba a cargo del Consejo urbano o de las organizaciones municipales indias. Ambos organismos, sin embargo, estaban subordinados directa y personalmente al control de funcionarios estatales, el corregidor o el alcalde mayor. La Ordenanza determinó ahora, sin embargo, que se abrogaran estos dos cargos que ejercían funcionarios profesionales, transfiriendo sus responsabilidades en parte al intendente y en parte a los subdelegados. Otra función más de estos antiguos funcionarios distritales se transfirió a los alcaldes ordinarios, los cuales habían de ser nombrados por el intendente o elegidos por los consejos urbanos. Ahora, estos dos cargos administrativos, el del subdelegado y el del alcalde ordinario, siguiendo lo indicado por la Ordenanza, debían ser ocupados por ciudadanos notables y de buena posición social, de los distritos en cuestión, quienes debían realizar las distintas labores sin que se les retribuyera, o al menos que realizaran sus actividades con sólo la retribución de los honorarios fijos establecidos y los escasos beneficios que les correspondía por el 5% del dinero derivado del cobro de los tributos. Esto significaba, no obstante, que los funcionarios profesionales en el nivel distrital serían sustituidos por funcionarios honorarios tomados del estrato superior local. Con esta decisión, la Corona presuponía que en todos los partidos, por una parte existían ciudadanos con características apropiadas, que se pudieran elegir y por otra que estarían dispuestos a hacerse cargo gratuitamente de esas labores y tareas. El legislador español suponía, y Gálvez ya lo había hecho notar en su documento de 1768, que los ciudadanos por interés en el bienestar común y por el honor de estar en el servicio real, se apresurarían a poner-

se a su disposición para cumplir con las responsabilidades del cargo. Al hacerlo, se confiaba en la actitud espiritual de la Ilustración y en la disposición al sacrificio por el bien común del nivel social superior, así como en la irradiación del prestigio de la monarquía. Sin embargo, esto también mostró que se estaba abandonando deliberadamente en la organización de la administración distrital y local los fundamentos de la formación de funcionarios diligentes y fieles, que se basaran sobre todo en sentimientos de honor y del orgullo de servir al rey. Esto debe sorprender, no obstante, pues desde mucho antes el interés de la clase social superior por ocupar cargos públicos ya era muy escaso y los funcionarios de la Corona siempre se quejaban de la falta de posibles candidatos para ocupar tales cargos. Empero, por la nueva organización administrativa en este nivel, ahora no sólo las tareas de estos funcionarios de honor veían disminuir su *status* y se limitaban a una extensión aceptable, sino que por el contrario, se aumentaba en todos aspectos. Los subdelegados recibían en las cuatro causas todas las tareas que los corregidores y alcaldes mayores desempeñaron, además de que se les asignaba el control directo de la administración de las finanzas de sus respectivos distritos, así como a los alcaldes ordinarios de las ciudades, además de las labores que ya antes tenían sus cargos, en parte se les incorporaban responsabilidades que habían sido de los corregidores. A los subdelegados se les asignaba especialmente la administración financiera en sus funciones burocráticas. De esta manera, debían inspeccionar al comienzo de cada mes las distintas administraciones de rentas y certificar la existencia de dinero. Acerca de este procedimiento, debían redactar informes, y hacérselos llegar al intendente. En su calidad de órganos ejecutivos del intendente, también debían mantener una intensa correspondencia con él. Tanto los subdelegados como los alcaldes ordinarios, además, debían subordinarse a las mismas reglamentaciones de todos los funcionarios administrativos, tal como lo habían estado antes los corregidores y alcaldes mayores, en su calidad de funcionarios profesionales. Debían presentar fianza y al final de su periodo de servicio, someterse al juicio de residencia. Además, se les prohibía que se ocuparan de repartimientos (venta de mercancías) a los indios o bien operar cualquier comercio o regentear una tienda durante su periodo administrativo. Con este tipo de resoluciones, los funcionarios honorarios estaban sometidos a reglamentaciones similares y en parte hasta más estrictas que sus antecesores, además de que ahora se les imponían labores más extensas. En estas

condiciones, el cargo de subdelegado y el de alcalde ordinario debían ser más una pesada carga para quien los aceptara, y era de prever que difícilmente se encontrarían candidatos suficientes para ocupar los cargos disponibles. Esta modificación de la administración distrital también tendría por consecuencia hacer que el estrecho control de la administración local, realizado por funcionarios profesionales estatales antes ajenos al lugar, ahora estuviera a cargo de los funcionarios honorarios, pertenecientes a los mismos niveles sociales que los consejeros urbanos, quienes tenían entre sus responsabilidades el cumplimiento de las labores administrativas locales. A partir de entonces, sólo en periodos ocasionales se realizaron después controles de esta administración honoraria al nivel distrital y local por parte de funcionarios de la Corona, concretamente en el momento del viaje anual del intendente por los partidos individuales de su provincia. Entre visitas, se suponía que el control se haría por vía escrita, burocrática y por medio del compromiso de los subdelegados y alcaldes ordinarios de enviar al intendente informes periódicos, junto con informes notariados acerca de controversias difíciles, estados de cuenta de las distintas cajas que tenían a su cargo, así como hechos similares. También se tiene que notar que la Ordenanza no determinaba las tareas y las autoridades que tendrían estos funcionarios distritales. Por lo general, se les indicaban sólo en forma muy general los distintos ámbitos administrativos o causas que se les transferían. Sólo a la administración financiera y militar se emitieron instrucciones detalladas; pero a las causas de Justicia y Policía se les dieron tan pocas como al nivel de provincia. Pero habría sido preciso, especialmente en los niveles de la administración distrital y local, que se les emitieran instrucciones detalladas de servicio, sobre todo si lo que se pretendía era implantar y establecer un orden racional consecuentemente seguido. Había sido precisamente en este nivel administrativo donde se habían otorgado privilegios y un derecho consuetudinario muy extendido, que con frecuencia era muy distinto de un lugar a otro, además de que las relaciones legales casi no se podían determinar, por su excesiva complejidad. Tampoco las leyes de la Recopilación acerca de esta materia eran mantenidas en general, y se ocupaban casi con exclusividad en la supresión de abusos.⁸³ Sólo en la administración de las finanzas municipales se puede hacer una excepción, ya que este ámbito fue reglamentado por la Or-

⁸³ Véase para ello las leyes de los títulos II y III, lib. V de la *Recopilación*.

denanza según conceptos racionales y burocráticos, en forma generalmente obligatoria. Visto en general, el nuevo orden o reorganización de la administración distrital o local fue muy insuficiente pues se fundamentaba en esperanzas engañosas, creyendo que sería posible llevar a cabo los asuntos administrativos en ese nivel administrativo sólo por medio de funcionarios honorarios.

Aún queda por contestar la pregunta de si con la expuesta modificación de la administración, en los niveles medio y bajo, se alcanzó el objetivo de los reformistas ilustrados: unificar la organización burocrática de la Nueva España con la de la metrópoli. Esta unificación, de haberse podido hacer, sólo podría haberse emprendido en los dos niveles inferiores de la administración, puesto que las administraciones centrales, por las relaciones especiales entre el virreinato y la metrópoli madrileña, no podían ser iguales. En todo caso, también en esto se pueden observar algunos paralelos, ya que la audiencia, si se considera esto desde el punto de vista de las dependencias que ya existían antes del establecimiento de las intendencias, debía llevar a cabo tareas similares a las que eran responsabilidad del Consejo de Castilla. La Junta Superior de Hacienda por su parte, se puede comparar con el Consejo de Hacienda, y puede afirmarse que el superintendente tenía entre sus funciones algunas similares a las del regente de audiencia, quien en la metrópoli era responsable de los ministerios de Finanzas y de Justicia. En todo esto se trata sólo de similitudes que no se pueden identificar como consecuencia del empeño por lograr una unificación de la organización burocrática en ambas partes del imperio. Con el establecimiento del sistema de intendencia sí se logró una clara identificación de la administración provincial de la Nueva España con la de la metrópoli madrileña. Tanto en uno como otro lado del Atlántico hubo intendentes a quienes se les atribuyó las responsabilidades de las cuatro causas, y que contaron al mismo tiempo con las facultades de un corregidor de una capital provinciana. En ambos casos, iban siempre acompañados por letrados escolásticos, los asesores, para cumplir con sus funciones. Tanto en España, como en el virreinato se instalaron en las capitales de provincia organismos de tesorerías principales, eran dirigidas por ministros de Real Hacienda (contador y tesorero). En la administración de distritos o de partidos, la Ordenanza de 1786 no causó ninguna unificación de la organización burocrática. En contraste con la Nueva España, la administración distrital tradicional de la metrópoli siguió vigente, subordinada a los corregidores nombrados

por el monarca. Estos corregidores eran funcionarios profesionales y sólo estaban subordinados a los intendentes en relación con las causas de Hacienda y de Guerra, en tanto que permanecían subordinados directamente al Consejo de Castilla en las dos causas restantes. Por su parte, la administración local estaba organizada unitariamente, ya que era dirigida cada una por la administración municipal o por los alcaldes ordinarios nombrados. Con esto, se dio la búsqueda unificación de la organización burocrática sólo en la administración provinciana y local, pero en cambio se pueden observar notables diferencias respecto a la administración distrital.

Se puede decir en resumen que la Corona, al establecer las intendencias, trató de crear una administración provinciana que pudiera ser dirigida, y que deseó lograr una organización burocrática unitaria de todo el virreinato, en los niveles medio y bajo. Esto lo intentó la Corona al transferir al intendente la dirección de todos los ámbitos administrativos y al mismo tiempo, al asignar al cargo un sueldo elevado, y la promesa de promociones posibles. Con todo esto se ve claramente que los reformistas ilustrados que iniciaron y encaminaron este nuevo orden de la administración estatal intentaron racionalizar la organización de la administración. A este empeño iba unido el deseo de revitalizar la economía y mejorar el bienestar público. No obstante, estos dos objetivos se trataron de lograr con medios insuficientes; las insuficiencias consistían sobre todo en el hecho de entregar al intendente autoridades no sólo desiguales y en parte indefinidas, sino que se erró al no dar claramente las instrucciones apropiadas sobre cómo ejercer las actividades para cumplir las tareas de la política económica. En esto puede verse que la Corona si bien tenía toda la intención de instituir un estrato burocrático en sus posesiones transoceánicas, que debía volverse un instrumento efectivo de la política del Estado, no logró por otra parte crear la legislación indispensable, de manera precisa y sin titubeos, que tal sistema administrativo requería. La Ordenanza contenía mucho más, aparte de resoluciones que se contradecían unas a otras, muchas que no estaban expresadas con claridad y que se prestaban a diversas interpretaciones de las órdenes individuales, lo que estorbaría terriblemente el funcionamiento del aparato burocrático. Se pudo entonces también predecir, con base en la instrucción de servicios, que la realización de la reforma administrativa se toparía con grandes dificultades y que ocasionaría muchas disputas por cuestiones de competencia. Podía esperarse que esto fuera de especial rele-

vancia en el nivel de la administración distrital, que estaba organizada muy deficientemente. Esta debilidad de la Ordenanza (que sería muy significativa) debe atribuirse a las necesidades de contar con mayor solvencia de parte de la Corona,⁸⁴ la que no permitió que se pusiera a sueldo una mayor cantidad de funcionarios y por otro lado se muestra con una clara subvaloración del significado de la administración distrital y local.⁸⁵ Si se mira la situación de conjunto, las resoluciones de la Ordenanza exponen un significativo intento (sobre todo al nivel intermedio de la administración estatal) por crear una organización burocrática eficiente y eliminar a la vez algunas deficiencias y malos manejos que habría en la administración. Las incontables equivocaciones y debilidades que hubo o se filtraron en esta empresa, sólo pueden reducir en poco la importancia histórica del establecimiento del sistema de intendentes. En el marco de la historia de la administración, la Ordenanza de Intendentes debe verse sobre todo como expresión de una decisión del Estado absolutista en España por aumentar su poder organizando mejor la administración, y también asegurar que se mantuviera unido el Imperio español. Asimismo, el hecho de que la reforma administrativa no debiera realizarse paulatinamente sino de un solo golpe por medio de un documento legislativo único, pone de manifiesto la conciencia de un Estado moderno que interiormente se consideraba tan fuerte que se creyó en posibilidad de aplicar medidas de tanta consecuencia sin que fuera a topár contra poderosas resistencias.

LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Ya se mencionó antes que en el momento histórico en que se estableció el sistema de intendentes en la Nueva España, el cobro de los impuestos ya lo realizaban totalmente las autoridades estatales⁸⁶ y con esto, se

⁸⁴ El fisco de la Nueva España seguramente estaba en condiciones de reunir dinero suficiente también para pagar un sueldo correspondiente a los funcionarios distritales, pero debía haber renunciado a enviar parte del dinero anual correspondiente a la metrópoli madrileña y que era parte de las obligaciones de la Nueva España.

⁸⁵ La Corona, en los tiempos que siguieron, se mostró muy sorprendida por el fracaso de las instancias más bajas de la administración. Esto dio por consecuencia que en la Ordenanza de Intendentes de 1803 se tomara la decisión de pagarles también un sueldo correspondiente a los subdelegados. Lo cierto es que esta Ordenanza no se puso en práctica.

⁸⁶ Sólo algunos impuestos de poca importancia y monto, cuyo cobro por medio de

había establecido en toda la zona una burocratización y centralización de la administración financiera. Más adelante se demostró que por la apropiación del cobro de los impuestos se había desarrollado en las administraciones estatales una desconcertante multiplicidad de oficinas administrativas, dotadas con facultad jurídica autónoma y que disponían de los servicios de una gran cantidad de organismos subordinados, dispersos por todo el virreinato. Por este motivo, la administración financiera se había transformado en un organismo imposible de supervisar en su totalidad, y difícilmente controlable por la capital del virreinato, debido a sus múltiples lugares de operación. La Ordenanza de Intendentes intentó entonces ordenar la administración financiera basada en un sistema supervisable, y someterla a reglas de subordinación unitarias.

Por la Ordenanza se instituyeron en la Nueva España nuevas autoridades superiores, que en gran parte eran independientes de las autoridades ya existentes (el virrey y la Audiencia), y a las cuales se les transfirió la totalidad de los ámbitos financiero y administrativo. La autoridad central de la administración financiera novohispana se suponía que en el futuro sería la Junta Superior de Real Hacienda, dotada con poderes especiales que antes estaban en manos del virrey (conjuntamente con el Real Acuerdo) y que además, debía ejercer la jurisprudencia de finanzas en segunda instancia. Como presidente de esta junta se nombró al superintendente, cuyo cargo estuviera antes en manos del virrey. El superintendente también recibió la dirección burocrática de la administración financiera del virreinato y se suponía que coordinaba las actividades de las distintas oficinas fiscales. Lo realmente innovador fue que la Junta Superior, autoridad colegiada, se transformara en la instancia decisiva en todas las circunstancias que atañeran a las finanzas del virreinato.

La división del virreinato en provincias o intendencias también fue un importante paso para organizar de manera clara las oficinas de la administración financiera. A partir de entonces, todos los organismos de la administración financiera que residieran en el territorio de las provincias, quedarían subordinados a las órdenes parciales, la dirección y control de los intendentes de la provincia respectiva. La provincia se dividía a su vez en partidos, los cuales también tendrían el as-

autoridades estatales habría sido demasiado elevado, se siguieron rematando al mejor postor. El cobro de estos impuestos por el arrendamiento de su derecho fue confirmado expresamente por la Ordenanza.

pecto de unidades de administración financiera independientes, y a cuyo mando estaría un subdelegado del intendente de provincia. Aunque no se logró del todo el proyecto de transformar a las provincias y sus partidos en unidades administrativas unitarias, esta división significó para la administración financiera un gran avance, ya que con ello se organizaba territorialmente al virreinato siguiendo un claro principio de orden.

A estas unidades recién creadas, se incorporaron ahora las cajas reales individuales, hasta entonces independientes entre sí y que sólo quedaban subordinadas a la dirección central del virrey.⁸⁷ La Ordenanza determinaba que en la capital se debían instalar cajas reales en cada una de las intendencias, si aún no existían. Esto sólo fue el caso de Puebla, Oaxaca y Valladolid, porque en todas las restantes capitales de provincia ya habían sido instaladas. Estas oficinas de concentración financiera se llamarían en el futuro "contaduría y tesorería principal de provincia", organismos financieros centrales de las provincias en particular, que estaban directamente subordinados al intendente. Las designaciones "contaduría" y "tesorería" se utilizaron porque las cajas reales eran al mismo tiempo las encargadas de las funciones de contabilidad y de hacienda. Todas las demás cajas reales que estuvieran en el territorio de una intendencia serían a partir de entonces "contadurías y tesorerías menores", organismos dependientes de las cajas reales instaladas en la capital provincial. Las cajas reales de la capital de México finalmente fueron ascendidas a "contaduría y tesorería general de ejército y real hacienda", por tanto, caja financiera centralizada de todo el virreinato (artículos 94 y 96).⁸⁸

Al mismo tiempo, con la organización de las cajas reales en los nuevos ámbitos de la administración financiera, también se abrogó la designación de los funcionarios dirigentes como "administradores rea-

⁸⁷ Sánchez-Bella, *op. cit.*, p. 138, señala en su investigación de la organización de la administración financiera del siglo XVI la carencia de una estructuración jerárquica extendida de las Cajas Reales individuales. En tiempos posteriores, este desarrollo parece haberse reforzado, ya que muchas de las Cajas Reales manejadas por tenientes (representantes) de los Oficiales Reales en otras Cajas (con lo que les estaban subordinados) se elevaron a cajas financieras independientes.

⁸⁸ La designación "caja real" aún se siguió aplicando con frecuencia en épocas posteriores. Para las arcas del rey, se encuentra indistintamente la designación de cajas reales, tesorería y contaduría, con los correspondientes adjetivos de general, principal y foráneo, según si la caja era de México, de una ciudad capital de provincia o una caja subordinada de una intendencia.

les" por un nuevo título, "ministros de real hacienda". En el futuro, todas las cajas reales debían administrarlas un contador y un tesorero. A todas las cajas reales subdelegadas, que habían sido dirigidas por un administrador o, en su caso, ministro de Real Hacienda, ahora se le añadía un segundo funcionario, llamado contador o tesorero, según el caso (artículos 96 y 98). En las cajas generales de México, el cargo principal lo ocupaba el factor, cargo que se había conservado y que entonces se abrogó, y las funciones se transfirieron a un "guarda general de almacenes".⁸⁹ También las retribuciones que los diferentes ministros de Real Hacienda debían cobrar fueron determinadas por la Ordenanza. Por ejemplo, los ministros de México y de Veracruz debían cobrar cada uno cuatro mil pesos anuales, los de las capitales provinciales tres mil pesos y sólo los funcionarios de las cajas de Mérida y de Arizpe (Sonora) debían cobrar 2 500 pesos anuales. Las retribuciones de los contadores y tesoreros de las cajas subdelegadas sólo en algunos casos fueron establecidas en forma general. La Ordenanza, sin embargo, encargó al intendente que se informara de qué sueldo sería el más conveniente, en vista de la carga de trabajo y el costo de la vida de las localidades, para establecer una regla fija (artículo 99).

Por medio de las resoluciones de la Ordenanza, las diversas cajas financieras del virreinato se habían incluido en un claro orden jerárquico. De la misma manera se determinó una organización interna de la burocracia, siguiendo lineamientos unitarios. Sólo la administración de Veracruz representaba una excepción. En esta ciudad, la mezcla de las cajas reales y de la aduana que sucediera a partir de una visita de Gálvez, así como la dirección de todos los asuntos permaneció en manos de tres funcionarios: el administrador, el contador y el tesorero.

Empero, la Ordenanza no modificó la organización colegiada de las cajas reales. La responsabilidad conjunta de los dos ministros de la Real Hacienda en todas las labores de esta autoridad, siguió igual, de manera que en el futuro cada orden de cualquiera de los ministros debía ser corroborada por la firma de su colega (artículo 76). También permaneció intacta la división del trabajo entre los dos ministros, uno de los cuales, el contador, era responsable de los registros escritos, en tanto que el otro, el tesorero, se responsabilizaba por la administración

⁸⁹ Respecto a esto debe señalarse que las cajas reales con frecuencia también tenían como anexo almacenes de materiales y ocasionalmente, arsenales, en los que se guardaban bienes que pertenecían a la Corona y que estaban destinados al aprovisionamiento de tropas y con otros propósitos.

del dinero de los impuestos. La forma de operar de estas cajas reales no fue modificada por la Ordenanza. Este aspecto financiero de la administración ya había sido reformado pocos años antes por una instrucción muy extensa de la Corona, la cual, entre otras cosas, introdujo el sistema de partida doble en la contabilidad.⁹⁰ El ámbito de responsabilidad de los ministros de Real Hacienda ahora quedó restringido fuertemente por la Ordenanza. El artículo 78 transfirió en concreto al intendente el cuidado de las finanzas, que habían ejercido los administradores reales, al menos de manera parcial. Con esto, los ministros de Real Hacienda perdieron la autoridad necesaria para hacer valer los intereses del fisco en forma efectiva ante la población civil. Con esta medida, se transformaron sólo en funcionarios administrativos, que necesitaban la ayuda del intendente para cumplir cabalmente con sus obligaciones. Si bien les retiró a los ministros de Real Hacienda la facultad judicial en asuntos financieros, por otra parte la Ordenanza les transfirió además un nuevo cargo, dentro de otro ámbito administrativo. Por medio del artículo 282, se nombró a estos funcionarios en general "comisarios de guerra". En esta función, los ministros mensualmente debían pasar revista a todas las unidades de tropas que estuvieran acantonadas en la sede respectiva. En esta inspección, los ministros debían determinar con exactitud la cantidad de soldados de cada unidad y registrarla para que sirviera como base para el cálculo de los sueldos mensuales a la tropa. Con esto, los ministros de Real Hacienda se volvieron importantes dentro de la administración del ejército. Además, como ya se dijo, se les transfirió el control de las finanzas municipales.

En la división de la administración financiera en ámbitos jurisdiccionales (en intendencias y partidos), ciertamente sólo se incluyó una parte de las direcciones de rentas individuales, que eran oficiales. Como ya se expuso, las organizaciones de la administración del impuesto de la alcabala, los monopolios del tabaco y de la pólvora se habían constituido siguiendo puntos de vista jerárquicos especiales,⁹¹ pero la

⁹⁰ *Instrucción práctica provisional dispuesta por la Contaduría General (de Indias) con fecha de 27 de Abril de 1784, y aprobada por el Rey en 9 de Mayo del mismo año, sobre formación de estados de cajas y gobierno de aquellas*, AGN, Bandos, t. 12. Algunos artículos de esta Instrucción se imprimieron en relación con la Ordenanza de Intendentes.

⁹¹ Existieron tres direcciones, en concreto la Dirección de Alcabalas Foráneas, la Dirección de la Renta de Tabacos y la Dirección de Pólvora y Naypes. El director de la administración del impuesto de alcabala tenía subordinadas a las aduanas de las ciudades del virreinato, con excepción de la de México y Veracruz y las administraciones

Ordenanza erró en los niveles medios y bajos al no adaptar los límites de los ámbitos jurisdiccionales de esta administración de impuestos a las fronteras de las intendencias y de los partidos. Asimismo, se olvidó de determinar con precisión las relaciones de dependencia de estas autoridades. El artículo 76 de la Ordenanza impuso a los intendentes la dirección y el control de todos los organismos de la administración de impuestos que estuvieran dentro del área territorial de sus provincias respectivas. Con esto, también las administraciones de impuestos que estuvieran dentro de las fronteras de su provincia, sin consideración a su organización especial en jurisdicción, dependían de él. Al mismo tiempo, también quedó intacta la autoridad de los directores de esta organización administrativa, aunque tuvieron que ceder el aspecto judicial de sus cargos al intendente, pero por lo demás, siguieron con todas sus prerrogativas como dirigentes de las oficinas que manejaban (artículos 79 y 145). Se suponía que estos directores debían aprobar las medidas necesarias para las formas de operar de los organismos subordinados en esta administración de impuestos y controlarlas, conjuntamente con el intendente. Con esto, los administradores de rentas de las intendencias individuales, quedaban subordinados a dos jefes, por una parte al intendente de la provincia en que estaba su oficina de impuestos y por la otra, al director de la administración de impuesto correspondiente, con sede en México. Esta duplicación de autoridades sobre las administraciones de rentas, resultaría de efectos paralizantes para el funcionamiento de estas oficinas en los tiempos que siguieron, y sería causa de enfrentamientos entre el intendente y los directores individuales. Después, los intendentes señalaron, con toda razón, que las direcciones eran cargos superfluos, puesto que sus responsabilidades, es decir la organización y creación de las administraciones de impuestos individuales, desde hacía mucho tiempo habían sido determinadas.⁹²

de alcabalas individuales, de las cuales, a su vez, dependían varias receptorías. A las órdenes de ambos directores de Tabaco estaban las factorías, que estaban controlando las administraciones de Tabaco, las cuales tenían a sus órdenes a los estancos en los diversos lugares de producción y proceso. Al director de Pólvora y Naypes le estaba subordinada la fábrica de pólvora de México. No obstante, la venta de la pólvora y los naipes de juegos se realizaba por intermedio de la organización del monopolio del tabaco.

⁹² Así fue en el caso del intendente de Puebla, Manuel de Flon, en una entrega al ministro de Finanzas, Cayetano Soler, del 21 de diciembre de 1801, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713.

Un significativo progreso en la reorganización de la administración de impuestos fue la unificación del aspecto judicial en este ámbito administrativo. La Ordenanza quitó a los administradores reales y a los diversos directores su calidad de jueces, y se la transfirió al intendente y a sus delegados.⁹³ En tanto que los subdelegados sólo eran responsables de los procedimientos de investigación, los intendentes tenían entre sus responsabilidades todo el poder judicial en cualquier caso financiero, incluyendo la impartición de justicia en los casos penales o las aplicaciones de disciplina. Todas las sentencias de los juicios de jurisdicción financiera debían ser dictadas por el intendente, pues los poderes de los subdelegados sólo llegaban a la preparación de los juicios, pero no incluían el dictar sentencia (artículo 77). Con esto, las funciones de los subdelegados eran similares a las de un actual juez de instrucción, ya que sólo debían reunir los documentos relacionados con controversias legales y luego debían enviar al intendente todas las actas del juicio de instrucción para que dictara sentencia.⁹⁴ En contraste con sus poderes de juez en su calidad de justicia mayor y de corregidor, el intendente ejercía por separado la impartición de justicia en toda circunstancia relacionada con finanzas en toda la zona territorial de su provincia.⁹⁵ Todas las apelaciones contra las sentencias del intendente (quien tenía la primera instancia en lo judicial) se debían dirigir a la Junta Superior de Real Hacienda. En contra de las decisiones de este organismo superior sólo el rey podía recibir apelaciones, que no se presentaban ante el Consejo de Indias, sino a la Secretaría de Indias. Por medio de la nueva organización del aspecto judicial financiero se había creado una instancia judicial unitaria y obligatoria general, lo que significó una considerable simplificación y racionalización de la administración financiera. Sin embargo, como ya se pudo observar en otras situaciones, también aquí llama la atención el hecho de que la Or-

⁹³ Acerca de la capacidad judicial, véase los arts. 76 a 80, 83 y 88 de la Ordenanza.

⁹⁴ La designación de "juez" también se aplicaba al funcionario en la forma del español de entonces, quien sólo tenía que cumplir con ciertas labores de investigación en determinadas áreas, tales como las que hoy realiza la policía, o bien sólo preparaba todo para un juicio. Los últimos trámites de un juicio se conocían como "conocer sumariamente de una causa".

⁹⁵ El procedimiento que se debía seguir en el ejercicio judicial financiero para los casos de contrabando y evasión de impuestos se estableció gracias al Reglamento o Pauta de Comisos del 29 de julio de 1785, el cual por Cédula Real del 21 de febrero de 1786 entró en vigor, AGN, *Bandos*, tít. 13; lo mismo respecto del núm. 9 de la Ordenanza de Intendencias de la Nueva España.

denanza contuviera resoluciones de excepción, lo que impidió llevar a cabo una verdadera unificación de procedimientos. Por ejemplo, el artículo 95 de la instrucción indicaba que el superintendente de la Aduana de México⁹⁶ conservaba su calidad judicial en primera instancia en todas las circunstancias relativas a su responsabilidad. También el superintendente de la Casa de Moneda conservó su calidad judicial dentro de su cargo específico y para todas las apelaciones en esta materia; también en el futuro, el virrey sería el responsable de dar respuesta. Esta reglamentación especial, si bien no fue confirmada expresamente por la Ordenanza, se conservó sólo porque la Casa de Moneda y todo lo relacionado con ella fue olvidado en la redacción de la Ordenanza.⁹⁷ Aparte, también el monopolio estatal del correo (llamado "renta de correo") quedó subordinado a reglamentaciones especiales. El Tribunal de Cuentas conservó asimismo su función de autoridad judicial, pero esto no debe verse como parte de un reglamento de excepción, ya que el tribunal había sido creado para castigar jurídicamente los abusos dentro de la contabilidad de finanzas.

Además de la impartición de justicia en el ámbito de las finanzas, la Ordenanza también transfirió a los intendentes facultades de jueces en circunstancias administrativas que sólo parcialmente tenían que ver con el ámbito de las finanzas. Entre estas funciones debe incluirse la impartición de justicia en todos aquellos juicios relacionados con la división, venta o legitimación de tierras (artículo 81). Según el artículo 151, los intendentes también debían presidir el "juzgado de alzadas". Este organismo era una oficina judicial de segunda instancia en la que se impartía justicia en asuntos mineros. Por Real Cédula del 1 de julio de 1776, la Corona había unificado a los propietarios de minas en una organización de tipo cooperativa, con el Tribunal de Minería como instancia central en México. Este organismo, por medio de la Ordenanza

⁹⁶ La Aduana de México, a la que se sometió al impuesto de la Alcabala y del pulque en el área de la capital del virreinato, se conformaba en una autoridad independiente por derecho propio, la que no era dependiente de la Dirección de Alcabalas. Esta última controlaba mucho más los organismos de la administración del impuesto de la Alcabala en la provincia del virreinato. A la jurisdicción de la Aduana de México no sólo pertenecía la ciudad de México, sino también otros asentamientos, entre ellos la gran ciudad de Querétaro.

⁹⁷ Véase la carta 44 del 25 de junio de 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, tít. 143/1. Además, también la carta 109 del 25 de enero de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515, y conde de Revilla Gigedo, *Instrucción reservada*, art. 760, p. 259.

de Minería del 22 de mayo de 1783 (que reglamentaba la forma de operar del Tribunal de Minería) impartía justicia en todas las circunstancias.⁹⁸ En los centros mineros de cada provincia se elegía a dos diputados de Minería, representantes de los propietarios de minas, que junto con el principal juez real (éste podía ser el alcalde mayor, el corregidor o el teniente de alguno de los mencionados), formaban el Juzgado de Alzadas. Como jefes de estas autoridades judiciales, ahora fueron nombrados⁹⁹ los intendentes (y en su caso, los subdelegados cuando el centro minero estaba demasiado alejado de la capital de la intendencia). Con esta medida, los intendentes obtenían autoridad directa en todas las circunstancias que afectaran la minería, área productiva y económica de extrema importancia para el virreinato así como para las finanzas de la Corona.

Asimismo, por medio de la Ordenanza, la Corona también intentó disminuir la cantidad de administraciones especiales para cada tipo de impuesto. Este esfuerzo se dirigió sobre todo a los impuestos llamados de medias anatas y lanzas, papel sellado y azogues, los cuales eran administrados por jueces privativos¹⁰⁰ y que disponían de organizaciones propias (llamadas contadurías) de control y aplicación de las leyes (artículo 153). Los impuestos mencionados se anexaron directamente a la administración general de finanzas, y la dirección de los organismos se subordinó al superintendente y a los intendentes de provincia. El cobro de las medias anatas y lanzas¹⁰¹ se encargó a los ministros de Real Hacienda, quienes también debían hacer la distribución del mercurio (azogue) a los propietarios de minas. En cuanto a la administración del papel sellado,¹⁰² fue quitada a los ministros genera-

⁹⁸ Véase Carreño (comp.), *op. cit.*, pp. 74 ss.; véase además el art. 151 de la *Ordenanza de Intendentes* donde se reproducen estos datos para la historia del Tribunal de Minería.

⁹⁹ Se hizo excepción de esta reglamentación sólo a los intendentes de México y de Guadalajara, ya que estas ciudades tenían un oidor presidiendo al juzgado de la Audiencia.

¹⁰⁰ Se designaba como "juez privativo" a un funcionario que tenía una dirección (además de la impartición de justicia) única, exclusiva, determinada y sólo referente a un aspecto de la administración, con lo que ejercía las labores relacionadas sólo en forma de comisariado o extraoficialmente.

¹⁰¹ La media anata era un impuesto que todos los que habían recibido de la Corona un cargo administrativo, un título o una pensión se veían obligados a pagar. La Renta de Lanzas era un impuesto a la nobleza que tenía el carácter de exención de servicio activo en las armas en caso de guerra. Este impuesto era exclusivo de la nobleza.

¹⁰² Todos los ingresos y los honorarios pagados que entregaban al fisco personas privadas, debían anotarse en determinado papel en especial, el cual se marcaba perió-

les de Ejército y Real Hacienda, y se le entregó a los ministros principales de las intendencias individuales, quienes a su vez la turnaron a los administradores de Tabaco, por cuya organización de ventas llegaba el papel al comercio. El cargo de tesorero de esta área de impuestos, que la Corona había vendido al mejor postor, sería abrogado, pero se devolvería el precio pagado a los propietarios del cargo. En contraste, la instrucción de servicios ordenaba que las dos administraciones de las contadurías, la de azogue y la de media anata, debían seguir existiendo. El superintendente recibió además el encargo de redactar nuevas instrucciones para la administración de estos impuestos. Dichas instrucciones, junto con los documentos del Tribunal de Cuentas y los informes de las contadurías, debían presentarse a la Junta Superior y (con la suposición de que serían aprobadas), puestas en vigor interinamente hasta que la Corona decidiera su aplicación definitiva.¹⁰³ Estas medidas, destinadas a reducir la extensión del aparato burocrático y a unificar la administración de impuestos, sin embargo, no significaron ninguna modificación fundamental de la administración del área financiera, ya que el *status* especial de los impuestos mencionados sólo fue abrogado parcialmente, puesto que siguieron funcionando algunas de las autoridades de control especiales. Estas contadurías en realidad eran casi superfluas, lo que se demuestra por los escasos ingresos que llevaban a las cajas reales.¹⁰⁴ Pocos años después, el virrey Revillagigedo señalaría que esta y otras oficinas de la administración de impuestos apenas tenían trabajo y, por tanto, deberían quitarse.¹⁰⁵ No obstante, la central de Madrid aparentemente no tenía conocimiento exacto acerca de la extensión de los asuntos que debían ocupar a cada organismo de la administración financiera. Esto explica también los esfuerzos ocasionales de la Corona en su afán de hacer más estricta la administración financiera y reducir la cantidad de oficinas.

dicamente con un sello. Este papel era vendido por las autoridades, y los ingresos por este concepto a la Corona se conocían con la designación de "renta de papel sellado".

¹⁰³ Véase para eso los arts. 153-158 de la Ordenanza.

¹⁰⁴ De esta manera, hacia finales del siglo XVIII, la Media Anata rendía un ingreso de alrededor de 55 mil pesos, en tanto que la Renta de Lanzas sólo 15 mil. Los ingresos por la venta de papel sellado se remontaban aproximadamente hasta los 65 mil pesos anuales. Tan sólo el monopolio del azogue anualmente llevaba a las arcas una cantidad mucho mayor, alrededor de 500 mil pesos. Véase Carreño (comp.), *op. cit.*, pp. 26 ss. y 47 ss.

¹⁰⁵ Aquí se refiere sólo a la *Instrucción reservada* de Revillagigedo, que ya se citó en varias ocasiones, en sus arts. 752 ss., en pp. 257 ss., en que el virrey se refiere en forma general a estos problemas.

El deficiente conocimiento de las finanzas novohispanas en Madrid y el deseo de obtener mejores informaciones también se expresó en la Ordenanza, la cual ordenó que el virrey reuniera una colección de todas las leyes que ya habían sido derogadas y las aún vigentes que pudieran dar informaciones relacionadas con el ámbito financiero y su situación en la Nueva España. Todas las leyes e instrucciones que en el curso del tiempo había reglamentado la administración financiera estaban reunidas en una obra con el título de "Libro de la Razón General de la Real Hacienda". Esta obra no sólo debía contener indicaciones acerca del origen, la forma de cobro y de administración, aparte del motivo de los distintos impuestos cobrados, sino también todos los conceptos de egresos regulares como honorarios, sueldos, pensiones y subsidios a España o a otros reinos de la Corona. La Ordenanza encargó entonces al intendente la redacción de un compendio de las finanzas de la Corona para la zona territorial y circunstancias de las provincias respectivas. Por motivos de esta colección parcial, el Tribunal de Cuentas debía redactar una forma de instrucción para que el superintendente pudiera ejercer la supervisión general del virreinato (artículos 109 a 114). Este libro debía hacerse de tal manera que quedara suficiente espacio para que más tarde se pudieran incluir más anotaciones. Dos ejemplares de esta obra debían enviarse a España, donde se entregarían para su uso al Ministerio de Indias y a la Contaduría General de Indias. Como lo indicaba el artículo 109, con la determinación de crear este compendio legal, la Corona aceptaba una sugerencia que 200 años antes le había hecho Francisco de Toledo, virrey del Perú. Desde aquella época, los reyes españoles habían ordenado repetidamente la realización de este plan, y hasta en la Recopilación se había asentado una ley relacionada con esto,¹⁰⁶ pero sólo a finales del siglo XVIII se tomaron medidas para que se aplicaran estas órdenes reales, tantas veces repetidas. También a las indicaciones de la Ordenanza de Intendentes las amenazaba este destino y gracias al extraordinario dinamismo del virrey Revillagigedo, finalmente se realizó el proyecto aunque en su cumplimiento hubo que utilizar medios extraordinarios.¹⁰⁷ El hecho de que la Ordenanza retomara este proyecto

¹⁰⁶ *Recopilación*, lib. VIII, tít. VII, ley I.

¹⁰⁷ Después que el superintendente Mangino y el virrey Flórez habían intentado en vano terminar la redacción del *Libro de la Razón General*, quien lo logró fue el virrey Revillagigedo al comisionar a algunos funcionarios con el encargo de reunir el material necesario y les autorizara primas de sobresueldo; la Corona le hizo fuertes repro-

demuestra que incluso en aquella época, en la que ya existían comunicaciones de correos mensuales rápidas entre América y la metrópoli, además de que se sostenía una por demás intensa correspondencia entre las autoridades coloniales y la administración centralizada española, la Corona aún no se sentía lo bastante informada de la organización administrativa de los reinos americanos. Incluso, se puede pensar que la administración central en España, con el aumento creciente del aparato burocrático en los reinos transoceánicos, fue perdiendo cada vez más la visión general que le permitiera supervisarlos.¹⁰⁸

Aparte de las resoluciones de nuevo ordenamiento de la organización administrativa de las autoridades fiscales, la Ordenanza contenía especificaciones que enfocaban el logro de mejores ingresos por concepto de los diversos impuestos. El aumento de los ingresos, sin embargo, no aumentaría por los cobros o por la institución de nuevos impuestos, sino por medio de mejores métodos de cobro y la eliminación de exenciones. La Corona creía que se podían aumentar los ingresos, especialmente del tributo de indios, mediante mayor exactitud en la cuenta de los grupos de población. Además, el clero también debía ser sometido a un cobro de impuestos más estricto. Al mismo tiempo, se esperaba que un control más estricto de la

ches por ello. Véase la carta 511 del 27 de agosto de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1519. Carta 108 del 30 de septiembre de 1790, Revillagigedo a Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1534. Carta secreta (reservada) 400 del 1 de mayo de 1791, Revillagigedo a Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540. Carta secreta 23 del 31 de marzo de 1792, Revillagigedo a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1547. Carta 367 del 31 de enero de 1793, Revillagigedo a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1556. Carta 777 del 12 de enero de 1794, Revillagigedo a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1560. El libro de la Razón General fue terminado conjuntamente por el intendente Fabián de Fonseca y el mayor de Dragones, Carlos de Urrutía, trabajos en los que fueron apoyados por labores de funcionarios subordinados. En 1845 y años siguientes, la obra fue publicada en México con el título de "Historia General de Real Hacienda".

¹⁰⁸ Esto se puede certificar, por ejemplo, en el sucesor de Gálvez. Este dignatario, Antonio de Valdés, se vio obligado a pedir a las autoridades transoceánicas que le enviaran un recuento exacto de los funcionarios y organismos de administración. Con el fin de hacer comparaciones, exigió también que se le hiciera un balance para 1775. Esta medida, que abarca precisamente el tiempo desde el momento de la toma del cargo de ministro de Indias por parte de Gálvez hasta el momento de su fallecimiento, quizá deba verse también como una investigación crítica de la forma de actuar del ministro desaparecido en su cargo. Véase la carta 238 del 27 de marzo de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515. Véase también, "Circular que incluye real orden y compañía formularios para que se envíe una relación del número de empleados que existían en el año de 75 y se aumentaron hasta el 87...", AGN, *Bandos*, tít. 14, núms. 94 a 96.

administración de los ingresos del diezmo lograra un aumento de la parte correspondiente al Estado.

El tributo, impuesto que puede decirse que era personal, debían pagarlo los indios, los negros y los mulatos. En las comunidades de indios eran los alcaldes o gobernadores los que realizaban, en periodos espaciados, cuentas de población, lo que se llamaba la matrícula de tributos, para establecer la cuota de pago del tributo por cada indio. La cantidad total debía entonces entregarse a los alcaldes mayores o a los corregidores del distrito. No obstante, en el caso de los negros y mulatos, el tributo era cobrado directamente por funcionarios reales, a quienes correspondía asimismo el cobro de este impuesto a todos los que debían pagarlo pero que no tenían un lugar de residencia fijo (llamados "vagos"). Por último, los corregidores y alcaldes mayores debían entregar este dinero a la Contaduría General de Tributos, en México. Esta contaduría general era la autoridad central para el ámbito de los tributos de indios, la cual no sólo debía coordinar y vigilar los registros de cobros y custodia del dinero, como se podría deducir por su nombre, sino que era responsable de otros ramos de la administración de impuestos. El jefe de esta contaduría general ejercía además una facultad jurídica en todos los juicios relacionados con el tributo. Los pagos de tributos de la población india, que se hacían sobre mayores periodos, fueron iniciados por la Audiencia, la cual también debía autorizar y certificar la matrícula establecida. En este sistema de cobro del tributo de indios se habían registrado muchos casos de fraude, los cuales, según indicaciones del visitador Gálvez, causaron al fisco grandes pérdidas de ingresos. Gálvez culpó de tal situación sobre todo a los corregidores y alcaldes mayores, quienes no obtenían ningún pago por el cobro del tributo, pero debían manejar grandes cantidades del fisco. No obstante, en la suma general de los cobros, con seguridad también pesaban las grandes deficiencias de la organización del cobro de este impuesto. Por ejemplo, la cuota que cada indio, negro o mulato debía pagar con frecuencia era distinta en las diversas jurisdicciones, pues los funcionarios que tenían la responsabilidad de cobrar, también debían establecer la suma de esa cuota individual, en cuya determinación se suponía que debían tener en cuenta los niveles de la economía de las poblaciones en que residían quienes debían pagar tributo. De las diferentes condiciones dependían entonces las diversas cuotas individuales. Asimismo, en los diversos distritos, el tributo era cobrado en periodos variables, de manera que muchas poblaciones lo pagaban

en entregas parciales, en tanto que otras lo pagaban en una sola entrega, además de que cada población pagaba en épocas estacionales distintas.¹⁰⁹ La Ordenanza emprendió entonces el intento de ordenar el cobro de estos impuestos y especificar la cantidad según reglas unitarias.¹¹⁰ Primero se determinó que para los tributos ya no sería responsable la contaduría general, sino cada uno de los intendentes de provincia responsables del cobro. En cuanto a la Contaduría General de Tributos se le cambió el título por el de Contaduría General de Retasas. Con dicha medida, a esta oficina burocrática sólo le quedó entonces la certificación de las nuevas matrículas de tributos y la contabilidad centralizada de estos impuestos. También el aspecto judicial de todo lo relacionado con este ámbito de los impuestos se le transfirió al intendente de provincia. Fueron estos funcionarios los que asumieron la responsabilidad de hacer la matrícula del Tributo de Indios y quienes debían supervisar el trabajo de unos comisarios que nombrarían para ello. La determinación final y la autorización de estas nuevas matrículas de tributos quedaban ahora entre las responsabilidades de la Junta Superior de Hacienda, la cual, sin embargo, antes debía solicitar el acuerdo de la Contaduría General de Retasas. Por medio de la Ordenanza, la Audiencia fue relevada de toda autoridad en la administración de los tributos, que hasta entonces ejerciera. La dirección central del ámbito de tributos quedó entonces subordinada al superintendente y a la Junta Superior. El superintendente fue encargado además de redactar una instrucción para reglamentar el cobro del tributo, documento legal que habría de complementar las determinaciones de la Ordenanza. La instrucción sería entonces certificada por la Junta Superior, después de lo cual entraría en vigor interinamente, hasta que se recibiera el visto bueno de la Corona en España. Las tareas que antes fueran responsabilidades de los alcaldes mayores y corregidores, a este respecto, recaían ahora sobre los alcaldes ordinarios y los subdele-

¹⁰⁹ A estas grandes diferencias se refieren algunos intendentes en sus ingresos al virrey por motivos de la entrada en vigor de las resoluciones que estaban contenidas en la Ordenanza. Véase la carta 640 del 28 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521, especialmente los testimonios 6, 7 y 8 (declaratoria del intendente de Valladolid, Antonio de Riaño, de agosto de 1788; de la del intendente de Guadalajara, Antonio de Villaurrutia, dirigida al superintendente Mangino, del 12 de diciembre de 1787, y la carta del intendente de Mérida, Lucas de Gálvez [nombrado falsamente "Intendente de Campeche"], del 24 de julio de 1788).

¹¹⁰ La reordenación del ámbito de los tributos se trata en los arts. 126-141 de la Ordenanza.

gados de los diversos partidos. En todas las jurisdicciones en que existieran o se fueran a nombrar alcaldes ordinarios, estos funcionarios tenían la obligación de cobrar el tributo conjuntamente con los gobernadores o alcaldes de indios, y de manera directa a los negros y mulatos. En los demás distritos, esta tarea era de los subdelegados. Los alcaldes ordinarios —que estaban a cargo del cobro del Tributo de Indios— también serían responsables de todas las irregularidades que pudieran ocurrir en el cobro. Los subdelegados, en contraste, debían nombrar a ciudadanos para esta actividad, los cuales, en caso de abusos o irregularidades, podían ser llamados a cuentas y sometidos a juicio. A diferencia de la anterior reglamentación, a partir de entonces los funcionarios que tuvieran la responsabilidad del cobro del tributo recibirían una retribución por sus labores, concediéndoles la Corona a los subdelegados y alcaldes ordinarios 5% de toda cantidad que cobraran, mientras que los gobernadores de indios, recibirían 1% de todo lo que cobraran. Siguiendo lo que indicaban las nuevas reglas, las cantidades cobradas por tributo ya no debían entregarse a la contaduría general, sino que se debían depositar como tales en las diversas tesorerías de las provincias afectadas. Por medio de esta determinación se creyó que aumentaría de manera considerable el ingreso en las cajas reales del virreinato,¹¹¹ por lo que la instrucción ordenaba que las fianzas que debían depositar los ministros de Real Hacienda debían aumentarse en forma correspondiente.

Asimismo, la Ordenanza previó la unificación de la cuota de tributo individual, así como los periodos en los que se debía realizar su pago. En lo futuro, todo indio varón, a partir de los 18 años y hasta haber cumplido los 50, debía pagar un tributo anual de 17 reales. De esta cantidad, 16 reales iban a las finanzas de la Corona, en tanto que uno se destinaba al fondo, que por mitades empleaba para el financiamiento del Hospital de Indios en México y para el pago de los funcionarios del Juzgado de Naturales y del Protector de Indios.¹¹² Todos los varo-

¹¹¹ A este respecto se debe señalar que los impuestos que más ingresos lograban, como el de la Alcabala y el del monopolio del tabaco, disponían de sus propias tesorerías (organizaciones de cobro financiero), las cuales estaban anexadas a las diversas administraciones. Por eso, las sumas de gran importancia sólo fluían directamente a las Cajas Reales, las que estaban ubicadas en los distritos mineros y que tenían ingresos por gravámenes sobre la cantidad de metales preciosos que se extraían.

¹¹² En 1553, la Corona había ordenado el establecimiento de un Hospital General de Indios, financiado por los ingresos del Medio Real de Hospital, como se llamaba a esta partida de egresos de medio real. Los indios obtenían allí atención médica sin costo

nes negros y mulatos entre 18 y 50 años debían pagar 24 reales de cuota unitaria como tributo. Se suponía que este tributo se cobraría, en general, en tres entregas anuales, a intervalos establecidos. Los indios, negros y mulatos debían pagar este tributo, fueran casados, solteros o viudos. Con esta medida se anuló la resolución de que las personas solteras sólo debían pagar la mitad de la cuota. La Corona consideró que esta reglamentación de excepción había hecho que muchos hombres no se casaran con el fin de aprovechar esta ventaja, por ello, la unificación de la cuota de tributo también puede verse como una medida de política demográfica. Como al mismo tiempo las mujeres estaban exentas del pago del tributo, se supuso que la cantidad de matrimonios aumentaría, pues sería más sencillo para dos personas que para una persona soltera reunir los necesarios 17 reales anuales. Como consecuencia del aumento de los matrimonios, se creyó, también habría pronto un aumento poblacional. Por tanto, la unificación de la cuota del tributo no sólo lograría un aumento de los ingresos y una racionalización de los métodos de cobro del tributo; esta medida debe verse como un ejemplo de cómo el absolutismo ilustrado intentaba aumentar la población de América por medio de una política fiscal, la cual también sería un factor importante para acrecentar la fuerza económica de la nación. Esto también muestra que el Estado de aquella época reconocía ya las relaciones existentes en la política entre la economía, la población y las finanzas, además de que empezó considerando unos objetivos de política interna.

Por muy unificados y convenientes que puedan parecer a primera vista la cuota de los tributos y los métodos de pago del impuesto, la realidad demostraría ser más complicada. Lo que sucedió fue que esta resolución de la Ordenanza no tomó en cuenta la situación del indio, cuyos territorios residenciales, zonas climáticas y tareas agrícolas individuales eran por demás distintas. Aun si la Corona hubiera decidido no aumentar el impuesto, esta medida, en efecto, debió crear una mayor carga para la población india.¹¹³ En cuanto a la unificación del mo-

para ellos. El Juzgado de Naturales se estableció en 1591. Era un tribunal especial para todos aquellos juicios en los que eran juzgados sólo indios. Los aspectos judiciales de este tribunal estaban en manos del virrey.

¹¹³ El contador de retasas de la Nueva España, Juan de la Riva, calculó el aumento de ingresos por medio de un tributo en 500 mil pesos, lo que tendría por consecuencia la Ordenanza y que significaba una casi duplicación de los ingresos reales anuales por este concepto. Carta 640 del 28 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de*

do de cobro del tributo, también era difícil llevarla a efecto, ya que los indios, según su actividad económica, disponían de ingresos financieros en épocas estacionales muy diferentes.¹¹⁴ Una vez más, se ve lo poco que sabía de todas estas cosas el iniciador de estas medidas de la Ordenanza, el ministro de Indias, Gálvez.¹¹⁵ En la época que siguió, los artículos de la Ordenanza que se referían al tributo causarían a las autoridades novohispanas grandes dificultades, hasta que el virrey Flórez finalmente se vio obligado a anular en general estas determinaciones.

Junto a las nuevas reglamentaciones relacionadas con el ámbito de los tributos, la Corona también inició en la Ordenanza el movimiento de limitación de las exenciones de impuestos de que gozaba el clero en general, a la vez que reforzaba el control estatal de la situación financiera de la Iglesia. Por ejemplo, el artículo 143 ordenó que en lo futuro todos los bienes que estuvieran en posesión o que usufructuaran los eclesiásticos, comunidades religiosas y fideicomisos, obispados u otras organizaciones eclesiásticas, pagaran los mismos impuestos y quedaran sometidos a las mismas reglas que las propiedades de los laicos, lo que también se aplicaría a las exacciones relacionadas con los beneficios producidos. Esta determinación se apoyaba en el concordato que la Corona española había establecido con la Curia en 1737. El artículo mencionado señalaba específicamente el hecho de que esta reglamentación desde hacía algún tiempo estaba en vigor en la metrópoli y hasta entonces se había renunciado a introducirla en las posesiones transoceánicas. El impuesto más importante que el clero tendría que pagar por motivo de esta determinación era la alcabala, del que hasta entonces había estado exento. Esta exención hacía que mucho laicos pusieran a nombre de eclesiásticos sus propiedades para así evitar el pago de la alcabala. Además, esta exención había contribuido notable-

México, leg. 1521, testimonio 7, en que está el Acuerdo de la Junta Superior de Real Hacienda del 9 de septiembre de 1788 (art. 2 del Acuerdo).

¹¹⁴ Por ejemplo, los indios que vivían con base en la agricultura sólo podían vender sus productos al terminar la época de lluvias, en tanto que los indios que cultivaban los magueyes para el pulque sólo podían vender sus productos en la primavera. Esta era también la situación en la cosecha del algodón y la explotación de la cochinilla, todos establecidos por la época de cosecha.

¹¹⁵ Debe señalarse que Gálvez había atribuido una gran importancia al reordenamiento del área de los tributos a los indios en su proyecto para el establecimiento del sistema de intendentes de 1768, de manera que se puede aceptar que las decisiones asentadas en la Ordenanza se basaron en ese plan de Gálvez.

mente a incrementar los bienes de manos muertas. El hecho de que los eclesiásticos no se vieran sometidos al pago de la alcabala y de otros impuestos dio por consecuencia, por tanto, una considerable reducción de la cuantía de los impuestos y, también, una concentración desventajosa de propiedades no explotadas en manos de instituciones religiosas. Por tanto, también debe verse esta suspensión de las exenciones de impuestos al clero como una medida que perseguía fines políticos, tanto desde el punto de vista político-financiero como desde el político-económico. Es cierto que la Corona desde mucho antes había intentado evitar que se extendieran los bienes de manos muertas. Por ejemplo, en una ley que apareció en la Recopilación,¹¹⁶ se anotaba que todas las ventas o transferencias de propiedades a instituciones o personas eclesiásticas debían ser prohibidas; pero esta prohibición tuvo poco éxito. El artículo 142 de la Ordenanza ahora prescribía que tales entregas o ventas llevaran la aprobación del intendente o del subdelegado. A los notarios (escribanos) también se les ordenó que en lo futuro no legitimaran ninguna transacción relacionada por documentación sin antes contar con la autorización del intendente o de alguno de los subdelegados. La obligación que así se imponía, de que todas las ventas o donativos de propiedades a clérigos fueran autorizadas por autoridades estatales podía tener ahora mejores probabilidades de éxito, al quedar suspendida la exención de impuestos, y con ello se había quitado un motivo muy importante para dejar en manos eclesiásticas inmuebles y propiedades.

Junto a las medidas mencionadas, la Ordenanza también previó nuevas reglamentaciones en la administración del diezmo.¹¹⁷ Se trataba de una décima parte de todos los productos agrícolas, que debían entregar los productores con el fin de mantener la administración eclesiástica. Por bula papal de Alejandro VI del 16 de noviembre de 1501, este impuesto eclesiástico se había extendido igualmente a los territorios de la recién descubierta ampliación del imperio español en América que pertenecieran a la Corona española. Es cierto que a esto iba aunada la obligación de los monarcas de encargarse en el futuro del mantenimiento del clero y de las instituciones e instalaciones eclesiásticas en sus posesiones transoceánicas. Debido a esta orden papal, los reyes españoles ya desde inicios de la época de la Conquista habían gozado de grandes posibilidades de controlar el comportamiento fi-

¹¹⁶ Véase *Recopilación*, ley x, tít. xii, lib. iv.

¹¹⁷ Véase para esto los arts. 168-203 de la Ordenanza.

nanciero eclesiástico. La Corona reglamentaba ahora la administración de los diezmos en tal forma que en todas las partes en donde los ingresos por diezmo bastaran para el mantenimiento de los dignatarios eclesiásticos de un obispado, la dirección de este impuesto se dejara en manos de las autoridades eclesiásticas. En los obispados en que los ingresos no bastaron para el mantenimiento de la administración eclesiástica, los administradores reales se encargaron del cobro de los diezmos y se les ordenó que complementaran las cantidades necesarias, con base en el dinero proveniente de otros impuestos.¹¹⁸ La distribución de los ingresos del diezmo se realizaba siguiendo un complicado procedimiento. La cantidad total se dividía en cuatro partes, de las cuales una era para el obispo y otra para el cabildo de la catedral. Las dos partes restantes se dividían a su vez en nueve partes, de las cuales dos eran para la Corona, tres para la construcción de la catedral del obispado y una para el mantenimiento del hospital, en tanto que las restantes cuatro novenas partes se destinaban al pago de los curas y personas que gozaban de privilegios eclesiásticos. La recaudación de los diezmos se hacía principalmente por medio de cobradores entre los naturales. Los cobros del diezmo se remataban por lo general al mejor postor, en presencia de administradores reales. Estos funcionarios también eran los encargados de conservar la parte correspondiente de los diezmos y de canalizar la entrega de las dos novenas partes a la Corona. Por parte de la Iglesia, la administración de estos ingresos del diezmo estaba en manos de dos representantes del cabildo de la catedral, quienes tenían la designación de "jueces hacedores", uno de ellos nombrado por el obispo y el otro por el cabildo de la catedral. El cabildo también elegía a un contador de novenos, el cual debía llevar la contabilidad y administración de una mitad de los ingresos del diezmo, parte que se dividía una vez más en nueve partes. Según la idea de la Corona, las autoridades eclesiásticas incurrían en numerosos abusos al dividir las partes del diezmo, de manera que en la segunda mitad del siglo xviii se emitieron varias leyes que tenían por objetivo reglamentar la administración del diezmo.¹¹⁹ Entre otras cosas,

¹¹⁸ Para esto y lo que sigue, véase la *Recopilación*, ley xxiii, tít. xvi, lib. i y las restantes leyes del mismo libro y título.

¹¹⁹ Véase *Real Cédula* del 23 de mayo de 1769 acerca de los desórdenes existentes en la administración de los diezmos; más adelante, *Real Cédula* del 13 de abril de 1777, la que ordenaba un extenso reordenamiento de la administración del diezmo y también la *Real Cédula* del 19 de octubre de 1774, acerca de las mismas cosas. Las llamadas leyes se derivan de los núms. 19-21 en relación con la Ordenanza de Intendentes.

se pretendía sustituir la subasta del cobro del diezmo al mejor postor por una administración directa, y se instauraba un control estatal para vigilar mejor el rendimiento financiero del clero. A fin de cuentas, se logró que la Corona aboliera el cargo de contador de novenos y lo sustituyera por el de contador de diezmos, nombrado directamente por el rey, y a quien se le encargó totalmente el manejo y los registros de los diezmos eclesiásticos.¹²⁰ Los esfuerzos del Estado por lograr un control más estrecho del ámbito financiero eclesiástico se continuaron con las disposiciones de la Ordenanza de Intendentes. Ahora la instrucción transfirió la administración de los diezmos a un gremio en que los funcionarios del Estado disponían de la mayoría. Este organismo, la Junta de Diezmos, suponía que se compondría de los intendentes de provincia, los dos jueces hacedores, uno de los dos ministros de Real Hacienda, el promotor fiscal de Real Hacienda y el contador de diezmos. En las ciudades en que residía una audiencia, también debía participar en esta junta el más joven de los oidores y en el lugar del promotor fiscal, el fiscal de audiencia, quienes también tendrían voz y voto. En las capitales con obispado y que no fueran a la vez capital de intendencia, era el gobernador el que debía presidir la Junta de Diezmos, en representación del intendente de provincia.¹²¹ En este gremio, el contador de diezmos sólo tenía funciones de asesor y no debía participar en la toma de decisiones, como tampoco el fiscal, siempre que no se tratara de algún asunto relacionado con las finanzas de la Corona, en cuyo caso tendría voz y voto. Esta Junta de Diezmos tenía la obligación de tomar todas las medidas relacionadas con el cobro y la distribución del diezmo y también de supervisar la contabilidad y registros del contador de diezmos. En cambio, no se la dotó con facultad judicial para estos asuntos. La facultad en la materia quedó en manos eclesiásticas. Los obispos fueron instruidos, sin embargo, para que delegaran sus poderes judiciales en los jueces hacedores. Sólo en las dos novenas partes del diezmo pertenecientes a la Corona era el intendente el que ejercía su facultad judicial en cuestiones relacionadas con el cobro de los diezmos. En cuanto a la aplicación de los ingresos corres-

¹²⁰ Véase Carreño (comp.), *op. cit.*, p. 14, en donde se mencionan más leyes de la administración del diezmo de los años setenta.

¹²¹ Esto se relacionaba especialmente con el obispado de Nuevo León, cuya capital, Monterrey, era la sede del gobernador, quien respecto de la administración financiera dependía de la Intendencia de San Luis Potosí. Las restantes ciudades capitales de obispados eran al mismo tiempo las capitales de provincia, concretamente las de Mérida, Oaxaca, Puebla, México, Valladolid, Guadalajara, Durango y Arizpe.

pondientes al obispo y al cabildo de la catedral, la Junta de Diezmos no tenía derecho de ejercer control. En todo caso, vigilaba la aplicación del dinero que se canalizaba a la construcción y el mantenimiento de las iglesias y las instituciones de beneficencia. La Contaduría de Diezmos, aparte de llevar un registro de todo lo que tuviera que ver con el diezmo, también tenía que llevar toda la correspondencia relacionada. Se mantuvo la resolución de la Recopilación según la cual en todas aquellas partes en que los ingresos del diezmo no alcanzaran a cubrir los gastos, se tomara la décima parte correspondiente a los administradores reales. En estos casos, se debía realizar la subasta de los productos de los diezmos por parte de la Junta de Almoneda¹²² de la ciudad capital de provincia o intendencia correspondiente, y lo obtenido debían administrarlo los ministros de Real Hacienda. Además, los artículos de la Ordenanza mencionados contenían aún gran cantidad de instrucciones detalladas acerca del ámbito judicial, el cobro, la distribución y la administración de los diezmos. En conclusión, se debe señalar una vez más que la administración del diezmo eclesiástico quedaba subordinada a una autoridad colegiada, la Junta de Diezmos, y que los representantes eclesiásticos, comparados con los laicos, se encontraban en minoría, además de que la dirección estaba a cargo del intendente de provincia, o del superintendente en el caso del área del obispado de México. Esta reglamentación demuestra el empeño de la Corona de poner bajo su control las finanzas eclesiásticas, esfuerzos a los que la Iglesia y su clero se opondrían por todos los medios.

Además del control sobre este impuesto del que los eclesiásticos obtenían sus ingresos, a los intendentes también se les transfirió la vigilancia de los impuestos y entregas que el clero debía hacer a la Corona. Esta responsabilidad se refería principalmente a las vacantes mayores y menores¹²³ y a las mesadas y medias anatas eclesiásti-

¹²² El art. 164 de la Ordenanza contiene la resolución de que todas las capitales de intendencia deben establecer una Junta de Almoneda, la cual se componía del intendente, su teniente letrado, los ministros de Real Hacienda y el promotor fiscal de Real Hacienda. En México y Guadalajara, en vez del teniente letrado y del promotor fiscal, debía haber un oidor de audiencia más joven y el fiscal, quienes tendrían voz y voto en las decisiones de la Junta. Las tareas de estas juntas de Almoneda eran la subasta de todos los bienes de propiedad de la Corona, que se les había apropiado por razón de impuestos en especie o por confiscaciones. Además, esta junta era la encargada de subastar todos los cargos administrativos que se podían rematar al mejor postor.

¹²³ En los casos de vacante de algún cargo de la Iglesia o de algún privilegio, los ingresos correspondientes se incluían en el impuesto del diezmo que estaba en manos

cas.¹²⁴ En relación con estos impuestos la Ordenanza no contiene en realidad ninguna resolución innovadora.¹²⁵ La Corona se limitó antes bien a ordenar que se cumplieran varias leyes anteriores, emitidas en los años setenta de ese siglo, aparte de hacer aclaraciones respecto de la legislación anterior. Estas resoluciones, como había ocurrido en todo lo relacionado con la administración, se caracterizan porque se ocupan en esta materia de manera minuciosa y en todo detalle. Basta mirar superficialmente el artículo decisivo para reconocer el interés especial de la Corona en reglamentar el impuesto del clero. Esto se puede ver subrayado además por la gran cantidad de artículos de la Ordenanza que trataban del impuesto eclesiástico, dentro de su sección titulada "Causa de Hacienda", que se relacionan con esto: de un total de 174 artículos sobre el ámbito de las finanzas en el documento, más de un tercio de ellos (concretamente 62 artículos) tratan del diezmo y de los impuestos que se derivaban del clero.

Además, los intendentes debían vigilar muy de cerca a los curas de su provincia y también cuidar que estos clérigos no fijaran cuotas excesivas por sus actividades sacras, como era el caso. A los intendentes se les encargaba al respecto que establecieran reglamentaciones de honorarios en las que se determinaran las cuotas por ceremonias religiosas específicas. Ante todo, en esto se debía tener en cuenta la pobreza de la población india, y evitar abusos en el futuro. Estas reglamentaciones de honorarios debían ser certificadas y autorizadas en forma definitiva por la audiencia correspondiente (artículo 224).

La Ordenanza también se ocupaba en otros impuestos distintos; no obstante, lo hacía por lo general en forma de lineamientos generales que los intendentes debían mantener presentes en sus cobros. Se debe mencionar, sin embargo, que en el artículo 222 hay una recomendación de que se entreguen al mejor postor en el futuro aquellos impuestos cuyos ingresos no fueran considerables, en especial cuando su cobro

de la administración civil y que terminaba en manos de la Corona y conformaba el renglón de ingresos que se llamaría "vacantes mayores y menores".

¹²⁴ Como cualquier funcionario mundano de la Corona, también los que ocupaban cargos en la Iglesia o tenían privilegios eclesiásticos, al tomar posesión del cargo debían entregar a la Corona lo correspondiente a medio año de ingresos (llamado media anata). Sólo los curas debían entregar una tasa mensual (llamada mesada), que reunían de sus escasos ingresos.

¹²⁵ Véase para ello los arts. 204-221 y 223-229 de la Ordenanza.

por organismos estatales de administración no tenían perspectivas de aumentar.¹²⁶

Ya se indicó antes que la Ordenanza de Intendentes también se ocupaba de la administración de lo militar, la Causa de Guerra. Esta administración, en la que estaban el pago de las soldadas y también el aprovisionamiento y almacenamiento para el ejército, no debe verse como un ámbito de administración financiera separada, como tampoco de la Causa de Policía. Mientras que esta última quedaba dentro de la administración de justicia, la Causa de Guerra tradicionalmente sólo era parte ínfima dentro de la administración financiera.

Una de las principales medidas que adoptó la Ordenanza en este ámbito de administración fue la transferencia a los intendentes del control de todo el ámbito que abarca el pago de sueldos y el aprovisionamiento de tropas. En el futuro, estos funcionarios debían cuidar que los oficiales y soldados recibieran sus sueldos puntualmente.¹²⁷ La cantidad mensual que se debía entregar a las diversas unidades militares seguiría indicada por los ministros de Real Hacienda, quienes habían recibido en transferencia los títulos y las obligaciones de los comisarios de Guerra. Con esto iba conjuntamente la obligación de inspeccionar todos los contingentes del ejército que estuvieran acantonados en la provincia y establecer e informar de la fuerza de cada uno. Para inspeccionar las partes de la tropa que no estaban acantonadas en lugar fijo donde existiera una caja real, también los subdelegados u otros funcionarios, podían recibir el nombramiento provisional de comisarios de Guerra. Los resultados de estas inspecciones regulares a las que se sometió el ejército debían ser la base para que los ministros de Hacienda hicieran sus cálculos para el pago. Dichos cálculos se debían presentar para su aprobación al intendente, a quien se encargaba en especial que revisara si los ministros de Hacienda no se habían equivocado en aquellas cuentas en que se hacían deducciones por invalidez, viudez y orfandad, así como para el mantenimiento de los hospitales militares. Sólo después de autorizar el intendente este informe se podía llevar a cabo el pago de los soldados. La Ordenanza contenía además una serie de resoluciones que establecían cómo se habría

¹²⁶ Esto se refería por ejemplo a los impuestos sobre la minería del alumbre o del plomo y otros gastos, los cuales obtenían cantidades de ingresos risibles, que nunca alcanzaban para cubrir los gastos administrativos, aunque aún existía el arriendo de los derechos del cobro de impuestos. Véase Carreño (comp.), *op. cit.*, *passim*.

¹²⁷ Véase los arts. 251-257 y 282-286 de la Ordenanza.

de hacer el pago a las divisiones de tropas que se encontraban en desplazamiento o bien en acciones militares de cualquier índole.

Mientras no se hubiera delegado el aprovisionamiento para las personas y el ganado de silla y de tiro, como ocurrió casi siempre a las tropas que casi siempre estaban en activo en las provincias del norte de la Nueva España, los intendentes también debían arreglar el aprovisionamiento.¹²⁸ Proveer a los militares con alimentos, leña, paja y forraje para caballos y mulas, por lo general se hacía por medio de particulares y sólo cuando se daban grandes concentraciones de tropas (por ejemplo cuando había amenaza de guerra), eran los organismos estatales los que se encargaban de realizar esta tarea.¹²⁹ En ambos casos, la responsabilidad del aprovisionamiento completo del ejército era una de las responsabilidades del intendente, quien tenía que ver que los proveedores particulares ("asentistas") cumplieran con puntualidad sus contratos, que se negociaban personalmente con el intendente y después de autorizados por él, se cerraban y eran aprobados por la Junta Superior con el particular. Además, el intendente debía coordinar las entregas de los particulares con los movimientos de las tropas y supervisar la calidad de las mercancías y los alimentos entregados. Si las tropas estaban en acción, entonces los intendentes debían hallar cuarteles para albergarlos, establecer lazaretos, aprovisionar al ejército con todo lo necesario, depositándolo en almacenes a lo largo del camino que recorrerían, además de promover la participación de los civiles para ayudar en lo que pudieran. Se encargó a los intendentes, sobre todo, proteger a la población civil de todo acoso por parte de los soldados a su paso, y distribuir equitativamente entre los habitantes de cualquier lugar en que se acantonaran las tropas los servicios y el albergue indispensables. Para proteger a la población contra los excesos de los militares, incluso se ordenó a los comandantes de unidades que al pasar por una ciudad o población donde debieran pernoctar en casas particulares, antes de abandonar el lugar consiguieran del

¹²⁸ Véase los arts. 258-286 de la Ordenanza.

¹²⁹ Esto sucedió en la Nueva España en 1796 por ejemplo, cuando el virrey se vio obligado, por amenaza de invasión por parte de los ingleses, a concentrar en la región de Veracruz un ejército completo. Las obligaciones que en este caso le quedaban al intendente del ejército las enumera Francisco de Rendón, intendente de provincia de Zacatecas, quien fuera nombrado comisario e intendente de Ejército. Véase la copia de la carta del 30 de enero de 1797, Rendón al virrey Branciforte. La copia está incluida en una carta de Rendón al Príncipe de la Paz, del 26 de febrero de 1797, *AGI, Estado*, 37-32.

juiz local una certificación de que los soldados no habían causado ningún tipo de disturbios a la tranquilidad y paz locales (artículo 280).

También en este ámbito de la administración se transfirieron al intendente las facultades judiciales necesarias para dictar justicia. Debían responsabilizarse de todos los juicios en que de alguna manera intervinieran las tropas o su aprovisionamiento. Es interesante la orden de que el virrey y el comandante general de provincias internas tuvieran que delegar al intendente la facultad judicial. Con esta medida se unificaba en manos del intendente la facultad jurídica en asuntos de lo civil y de lo militar, lo que también hizo que esta facultad judicial en lo militar, que había sido considerada como un privilegio, perdiera su fuerza de atracción.

Por esta determinación de la Ordenanza, la administración militar, que hasta entonces había sido independiente en la Nueva España, se suspendió y la dirección quedó subordinada al mismo funcionario que era el jefe de la administración civil. Con el fin de dar a los ministros de Real Hacienda y a los intendentes la autoridad necesaria en cuestiones de administración militar y también para señalarlos especialmente, se ordenó que se saludara a estos dos funcionarios como a militares de alta graduación. Además, a los intendentes se les dio el fuero militar, lo que les valía ciertos privilegios y exenciones, pero que también los sometía en caso dado al juicio militar (artículos 86, 87 y 302). No se puede valorar bien, empero, la reorganización de la administración a la que se sometió lo militar, pues no existen investigaciones respecto de cómo este ámbito administrativo quedó ordenado específicamente antes del establecimiento del sistema de intendentes.

Como ya se mencionó varias veces, las resoluciones de la Ordenanza se esforzaron por hacer una reorganización de la administración financiera, entre otras cosas por un refuerzo del dominio estatal en todos los ámbitos fiscales de la Colonia. Esta necesidad de control motivó a la Corona a emitir órdenes expresadas en instrucciones de servicio absurdas. Por ejemplo, en los artículos 234 a 237 se establecía que los intendentes y subdelegados al comienzo de cada mes debían inspeccionar las cajas reales de sus provincias o partidos, y hacer lo mismo en las diversas tesorerías de las administraciones fiscales particulares que hubiera en sus jurisdicciones. En el curso de su realización, se debía contar en su presencia todo el dinero que tuvieran estos organismos. Los resultados de esta cuenta debían compararse con lo esta-

blecido por otro documento que los tesoreros, antes de iniciar la cuenta, debían haber entregado a los intendentes o subdelegados, dividido en sus distintos conceptos por origen de ingresos. Si los contralores veían que el resultado correspondía con lo apuntado en el informe del tesorero, debían hacerlo constar por escrito. Con esto, se responsabilizaban por todas las inexactitudes que pudieran existir o por falta de información sobre determinado impuesto. Tres días después de realizada la inspección, los ministros de las cajas y los administradores debían transmitir a las diversas administraciones de impuestos un informe completo, con copia a los subdelegados o intendentes, especificando los ingresos y egresos relativos del mes pasado. Si estas listas de informes se entregaban a un subdelegado, se debían establecer por sextuplicado; si iban directamente al intendente, entonces sólo debían sacárseles cinco copias. Cada subdelegado debía firmar cinco ejemplares de las listas y mandárselos a su intendente. Sólo un ejemplar debía quedar en manos de los subdelegados. Luego de que las cinco copias restantes eran firmadas por el intendente, este funcionario las enviaba al superintendente, quedándose con un solo ejemplar para su uso. De las restantes cuatro copias del documento una estaba destinada a quedar en la oficina del superintendente, otra se entregaba al Tribunal de Cuentas. El original y la última copia debía enviarlos el superintendente al Ministerio de Indias, que se quedaba con la copia, y enviaba el original a la Contaduría General de Indias. Al término de cada año, las autoridades subordinadas a esta reglamentación no sólo eran responsabilizadas por los datos asentados en los informes acerca de ingresos y egresos, sino también de hacer un inventario general de toda la oficina a su cargo. Asimismo, los resultados de estas listas de inventario en los diversos ejemplares indicados debían hacerse llegar al Ministerio de Indias. Si se considera que en la Nueva España existían tan sólo 15 cajas reales y más de 200 administraciones de los diversos impuestos,¹³⁰ se puede ver con facilidad la enorme cantidad de trabajo que habrá requerido el exacto cumplimiento de la Ordenanza. Si ya era poco probable que el propio superintendente de la Nueva España pudiera hacer su lista mensual y valorarla, entonces la central en Madrid con seguridad no estaba en posibilidad alguna de procesar las listas enviadas desde sus posesiones transoceánicas. Con el tiempo se pudo ver que el superintendente no lograba reunir todos los docu-

¹³⁰ La cifra que se da acerca de las Administraciones de Rentas se basa en un recuento hecho en 1790. Véase AGN, *Ramo de Historia*, tít. 159, exp. 2.

mentos del mes transcurrido, que partían al fin del mismo a España, ya que él mismo recibía las listas de las provincias más alejadas, con retraso de dos y hasta de tres meses, es decir en un momento en que las listas de las provincias más cercanas a México hacía mucho tiempo habían sido enviadas. Después, las oficinas centrales burocráticas del virreinato se limitaron a establecer informes de las cajas reales particulares y de las administraciones más importantes, pero siempre fueron más de 30 las listas mensuales que se hacían en la Nueva España y que llegaban a Madrid un mes después. Por tanto, este intento burocrático de reforzar el control de la administración financiera transoceánica fracasó, por su imposibilidad de llevarlo a la realidad.

Sin embargo, también se podrían tomar de la Ordenanza muchos más ejemplos de determinaciones que condujeron al absurdo de la burocratización de lo administrativo, aunque ya la organización burocrática estuviese sobrecargada de trabajo rutinario. En vez de abolir muchas de las especificaciones burocráticas superfluas, la Ordenanza contribuyó bastante a aumentarlas. La exagerada burocratización, a su vez, es expresión del empeño por lograr la mayor perfección posible en la administración, por el ideal que caracterizó al absolutismo ilustrado en España.

En resumen, se debe afirmar que la más importante de las innovaciones que instituyó la Ordenanza respecto a la administración de las finanzas consistió en la transferencia de la dirección y control del ámbito financiero a los intendentes de provincia. Con esta medida se coordinaba la administración financiera al nivel de provincia, y se subordinaba su responsabilidad a un funcionario competente. Hasta entonces, muchas organizaciones burocráticas organizadas jerárquicamente, existieron independientes una al lado de las otras reconociendo como único jefe superior y directo al virrey. Cada una de estas organizaciones burocráticas tenía su propia facultad jurídica y sus propios sistemas de control. La Ordenanza colocó junto a estas muchas instancias un sistema de control ordenado jerárquicamente, compuesto por el superintendente, los intendentes de provincias y los subdelegados, además de transferirles la supervisión de todas las oficinas de impuestos que estuvieran en su respectivo nivel de administración. Al mismo tiempo, las diversas facultades jurídicas se unieron y transfirieron al intendente.

Este nuevo orden representaba una racionalización del ámbito fi-

nanciero, pues mediante una coordinación de las diferentes áreas parciales de los impuestos, se logró un control más estricto y una unificación de la organización administrativa financiera. Sin embargo, se debe especificar que la Corona no llevó a cabo esta reorganización con la necesaria coherencia. De manera general, la Ordenanza sólo contiene pocas indicaciones que nos permitan concluir que hubiera una nueva orientación de la política financiera estatal; el viejo y muy complicado ámbito de los impuestos quedó casi intacto y sólo la organización de la administración se desarrolló más. Innovaciones significativas en el sistema financiero, como hubo por ejemplo en el reinado de Fernando VI, con el intento de su ministro de Finanzas, Ensenada, por implantar el impuesto unitario (llamado "contribución única"), no se encuentran en la Ordenanza. Los artículos de la Ordenanza que se refieren al ámbito financiero se tienen que ver como una colección y continuación de la legislación emitida desde principios del siglo XVIII. Pocos años después de haber entrado en vigor la Ordenanza, el virrey Revillagigedo emitió unas recomendaciones de reformas al sistema financiero, como las contenidas en las instrucciones de servicio. En su informe al virrey que lo sucedió, señalaba muchos de los errores y fallas del cobro de los impuestos e hizo reflexiones muy interesantes sobre cómo se podría reformar este ámbito administrativo. Entre otras cosas, Revillagigedo propuso la derogación de muchos de los impuestos con poco significado financiero, además de los monopolios estatales, mientras proponía la reunión en un solo rubro de varios egresos que se habían realizado en un caso único, pero acerca de los que se debía llevar cuenta específica en libros por separado. También respecto de la administración financiera consideró algunas extensas reformas. Por ejemplo, propuso que se reunieran en una sola organización burocrática todas las administraciones particulares de los diversos conceptos de impuestos, y que se eliminara a las burocracias superfluas.¹³¹ Si una personalidad profesional y especializada como la del virrey Revillagigedo pudo emitir recomendaciones de medidas reformistas tan extensas y profundas, eso muestra que las resoluciones de la Ordenanza no bastaron para que se lograra en realidad una reorganización del ámbito de las finanzas.

¹³¹ Véase para esto los apartados 739 a 1240 de la *Instrucción reservada* ya citada; en especial los apartados 758 ss. y 1366 ss., en las pp. 258 ss. y 361 ss.

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PROYECTADO POR LA ORDENANZA DE INTENDENTES COMPARADO CON LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA ANTERIOR

En la bibliografía que existe acerca de las reformas administrativas de inicios del siglo XVIII se afirma que el sistema de intendentes instituido no se integró a las organizaciones burocráticas que ya existían entonces, sino que lo ocurrido fue una interferencia entre el antiguo y el nuevo orden.¹³² Sin embargo, esto aún requiere mayor exactitud.

Las reformas más importantes de la administración central virreinal fueron el establecimiento de la Junta Superior de Real Hacienda y la separación del cargo de superintendente del de virrey. Ambos organismos, la Junta Superior y la Superintendencia, sin embargo ya existían mucho tiempo antes de darse las medidas reformistas de 1786. Ya se ha señalado en varias ocasiones que los virreyes fueron nombrados superintendentes generales de Real Hacienda en 1751 y con esto recibieron la dirección directa e ilimitada de la administración financiera. Sin embargo, los virreyes ya poseían antes autoridad en el ámbito financiero, como se puede deducir de las leyes de la Recopilación,¹³³ por lo que parece muy probable que también la medida de 1751 no fue sino una confirmación de un derecho administrativo ya existente. No obstante, con el nombramiento de superintendencia, a los virreyes se les transfirió formalmente en lo jurídico la dirección de la administración financiera. El establecimiento de una superintendencia independiente y al mismo tiempo su transformación en una superintendencia subdelegada (por tanto, una autoridad burocrática dependiente) significó, sin duda, que sólo se estaba ampliando un cargo ya existente.

También la Junta de Hacienda era una institución muy antigua. Una ley de la época de Felipe IV establecía que una vez por semana se debía reunir la Junta de Hacienda.¹³⁴ Esta Junta, que sesionaba los martes, miércoles o jueves por las tardes, se componía del virrey o del pre-

¹³² Allain Vieillard-Baron, "*L'Intendant Américain et l'Intendant Français*", p. 488. Esta opinión también es compartida y defendida por otros autores que investigaron el sistema de intendentes americano.

¹³³ Véase por ejemplo las leyes II y LV, tít. III, lib. III. Se señala una vez más a este respecto el cap. 1, exp. 5 de la afirmación del virrey marqués de Villamanrique, quien ya en 1590 escribió que los virreyes ya contaban con la superintendencia de Hacienda entre sus responsabilidades.

¹³⁴ *Recopilación*, ley VIII, tít. III, lib. VIII.

sidente de la Audiencia, el oidor de más antigüedad, el fiscal, el oficial de mayor antigüedad y del contador de cuentas del Tribunal de Cuentas.¹³⁵ La Junta debía asesorar al fisco en todas las circunstancias. Incluso parece ser que este gremio también poseía algunos atributos judiciales.¹³⁶ El artículo 4o. de la Ordenanza de Intendentes que estableció la Junta Superior, se refería expresamente a la ley antes citada, y contenía asimismo la designación de los dignatarios que componían la Junta.¹³⁷ En esto, la Ordenanza no tomó en consideración que, entre tanto, las funciones y deberes de los integrantes de esta Junta de Hacienda se habían modificado. Por la incorporación al Estado del cobro de los impuestos que antes se subastaba al mejor postor, se habían creado nuevas organizaciones administrativas, cuyos jefes nominales no sólo debían consultarse para resolver diversos problemas, sino que también disponían de mayor experiencia en la recaudación de impuestos, incluso más que muchos de los miembros originales de la Junta. Los virreyes, entonces, por este motivo, dependiendo del caso de que se tratara, ordenaban que ciertos funcionarios formaran parte de esta Junta basándose en la necesidad de su experiencia.¹³⁸ También respecto a las responsabilidades de la vieja y de la nueva junta se pueden establecer paralelos interesantes. Por ejemplo, todas las labores de carácter extraordinario relacionadas con la recaudación de impuestos debían ser autorizadas por la Junta de Hacienda.¹³⁹ Ahora, con base en la legisla-

¹³⁵ En la época en que se emitió esta ley, la dirección del Tribunal de Cuentas estaba en manos del único contador mayor de cuentas, en tanto que en el siglo XVIII existieron simultáneamente tres de estos contadores con esa autoridad.

¹³⁶ La ley de la Recopilación citada, entre otras cosas, establece que es la Junta la que debe resolver los "pleytos fiscales". No obstante, a esta determinación se le opone la ley II, tít. III, lib. VIII de la *Recopilación*, la cual ordena que todas las apelaciones en contra de sentencias dictadas por los oficiales reales que ejercían la capacidad judicial en primera instancia, debían dirigirse a la Audiencia.

¹³⁷ En lugar del virrey ahora sólo estarían como responsables el superintendente y el oidor del regente de Audiencia con más antigüedad en el servicio; debe tenerse en cuenta que el cargo de regente apenas se estableció en el siglo XVIII, y cuyas responsabilidades habían estado antes entre las del oidor de mayor antigüedad.

¹³⁸ En un extracto de varias cartas del virrey Revillagigedo se señala la modificada composición de la Junta. Este documento aparentemente resumido por algún funcionario ministerial no contiene ni fecha ni firma, AGI, *Estado*, 40-65. Véase además una carta estrictamente confidencial (dice "carta muy reservada") del 29 de septiembre de 1790, 111, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1532. En su texto critica el virrey la composición de miembros de la Junta Superior, ya que no está representado ningún alto funcionario de la administración de impuestos.

¹³⁹ Véase el art. 102 de la Ordenanza, el cual expresamente se refiere a las siguientes

ción de la Ordenanza, ya se había agregado a las responsabilidades de la Junta Superior la administración financiera, lo que también mostró sólo que se estaba dando un desarrollo posterior a una institución ya existente. Mientras que la antigua Junta de Hacienda ejerció principalmente funciones de asesoría y con ello se constituyó en un organismo consultivo, ahora con la reforma de 1786 se transformó en una autoridad burocrática independiente, con un ámbito delimitado con claridad. En general, se puede decir que las reformas de la administración central virreinal de los años posteriores a 1786 en realidad fueron agregados de instituciones administrativas ya existentes a otras.

No es tan sencillo comprobar la continuación de la tradición administrativa novohispana en relación con la administración provincial derivada de la Ordenanza. En este nivel administrativo, encontramos un intendente de provincia, funcionario que ya por su designación del cargo debe verse como innovación. Al observarse los ámbitos de intervención del cargo de intendente, se puede notar que existen, a pesar de todo, muchas concordancias con la administración territorialmente definida, como era la tradición. En el tercer apartado de este capítulo ya se explicó que el intendente tenía entre sus responsabilidades la administración de las causas de Justicia y de Policía en el territorio de la capital provincial en que residía, así como en toda su provincia, por su nombramiento de corregidor o gobernador y como justicia mayor. Si se comparan las capacidades y poderes de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores como organismos estatales de gobierno con las del intendente de provincia, se pueden establecer considerables concordancias.¹⁴⁰ Los intendentes, al igual que los mencionados funcionarios que dirigían la administración provincial, debían nombrar a un asesor letrado en caso de que no fueran juristas. Es cierto que los intendentes ya no tenían el derecho de nombrar por sí mismos a estos asesores jurídicos, puesto que este derecho se lo había reservado la Corona. Tampoco el poder que se confirió a los intendentes de nombrar a sus subordinados, los subdelegados, tiene que verse como una innovación, ya que los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores de las poblaciones principales de su jurisdicción, podían determinar a

leyes de la *Recopilación*: lib. VIII, tít. XXVIII, leyes I, II, III, VII, XI, XIV y XV; lib. II, tít. XV, ley CXXXI; lib. III, ley LVIII; lib. III, tít. VII, ley VI.

¹⁴⁰ Véase para esto las distintas leyes del tít. II, lib. V de la *Recopilación* y los artículos de las causas de Justicia y de Guerra, así como los arts. 7-12 de la parte introductoria de la Ordenanza. Véase además el cap. II de este trabajo.

quienes serían sus representantes (llamados "tenientes"). Al igual que los intendentes, los anteriores dirigentes de la administración provincial tenían la obligación de promover la economía local.¹⁴¹ Esta concordancia de los poderes y tareas entre la antigua administración provincial y los intendentes se extiende hasta el punto de que muchas resoluciones de la Ordenanza se tomaron de las leyes de la Recopilación o bien hacen referencias directas a ellas. Esto se puede observar (por mencionar sólo un ejemplo) en la reglamentación de los viajes de visita, que deberían realizar los intendentes como antes lo debieron hacer los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.¹⁴² Muchas resoluciones de la Ordenanza se relacionan de manera directa con ciertas leyes de la Recopilación, a pesar de que en muchas de sus partes ya habían sido superadas por leyes posteriores.¹⁴³

Empero, los intendentes también recibieron capacidades y tareas transferidas de otros cargos, como algunas responsabilidades que antes eran del virrey. Esto puede decirse en especial de la división de tierras y de todos los asuntos administrativos relativos a ella.¹⁴⁴ También la confirmación de los alcaldes ordinarios elegidos por los cabildos, que fuera derecho del virrey, ahora se transfirió a los intendentes.

También otras determinaciones que contenía la Ordenanza para reglamentar la administración provincial y local se pueden encontrar ya en la Recopilación de Indias. Por ejemplo, una ley de la época de Car-

¹⁴¹ Desafortunadamente para los dirigentes de la administración provincial colonial no existía acerca de esto ninguna legislación detallada. Más bien, sólo se les ordenaba que cuidaran de la "buena policía". Sólo algunas leyes contienen indicaciones concretas al respecto, véase las leyes xxii, xxiii y xxviii, tít. ii, lib. v y las leyes ii y xx, tít. xvi, lib. v de la *Recopilación*. Además, se debe recordar que ya en el reinado de Carlos II, se les había encargado a los corregidores de la metrópoli la promoción de la economía y la reunión de datos para estadísticas, véase *Nueva Recopilación. Autos Acordados*, lib. iii, tít. v, leyes xiv-xxv. Además, se pueden certificar intensos esfuerzos de la Corona ya desde el siglo xvi y principios del xvii para obtener datos estadísticos, así como para el establecimiento de mapas geográficos de los territorios transoceánicos, véase Konetzke, *Die Indianerculturen*, pp. 96 ss. Debido a esto, las determinaciones que se encuentran en la Ordenanza no forzosamente deben verse como puntos cardinales de los métodos progresistas que quiso emplear el absolutismo ilustrado.

¹⁴² Véase la *Recopilación*, lib. v, tít. ii, leyes xvi-xx; y los arts. 27 y 66 de la Ordenanza.

¹⁴³ Se responsabilizó tanto al intendente como a los antiguos gobernadores de que todos los años exigieran un balance de los cabildos acerca de su rendimiento financiero, a pesar de que se había ya encargado esta función a la Contaduría General de Propios, véase *Recopilación*, lib. iv, tít. xiii, ley vi y el art. 42 de la Ordenanza.

¹⁴⁴ Véase a este respecto las leyes viii, xiii, xiv, xv, xx y xxi, tít. xii, lib. iv de la *Recopilación*; además, los arts. 61 y 81 de la Ordenanza.

los V ordenaba que en todas las poblaciones en que viviera un español y en que no residiera un gobernador, corregidor, alcalde mayor ni teniente de alguno de estos funcionarios, anualmente debían elegirse dos alcaldes ordinarios.¹⁴⁵ Entre las responsabilidades de todos los alcaldes ordinarios también estaba el gobierno de un circuito jurisdiccional correspondiente si el funcionario de la Corona moría o estaba ausente y no había dejado ningún representante suyo (teniente).¹⁴⁶ Estas resoluciones deben verse como antecesoras de las que aparecen en la Ordenanza en el sentido de que en todos los poblados en que hubiera alcaldes ordinarios blancos residentes, se les debía transferir a éstos la administración de las causas de Justicia y de Policía.¹⁴⁷ Tampoco el estricto control de las autoridades estatales sobre el rendimiento financiero de las ciudades representa ninguna novedad. Ya Felipe II había ordenado que los cabildos no hicieran el pago de sueldos u honorarios regulares sin antes contar con autorización del gobernador correspondiente. Respecto de los pagos extraordinarios, sólo los podían hacer, si carecían del permiso del gobernador, hasta un máximo de 10 pesos.¹⁴⁸ Además, los cabildos cada año debían rendir cuentas de los ingresos y egresos de la ciudad al gobernador correspondiente, las cuales debían certificar los oficiales reales, como lo preveía la Ordenanza,¹⁴⁹ lo que muestra que no es cierta la frecuente afirmación de que la Ordenanza de Intendentes se estableció para incrementar y reforzar el control de las finanzas de las ciudades y que se quitó a los cabildos la poca libertad que tenían.

De todo esto se puede sacar en claro que las tareas y capacidades de los intendentes de provincia, en relación con la administración de las causas de Justicia y de Policía, en lo esencial no se diferenciaron de las de los anteriores gobernadores. Asimismo, las resoluciones innovadoras de la administración provincial y local tomadas en 1786 se agregan a las condiciones existentes y muchas veces sólo vuelven a determinar condiciones legales anteriores. Esto demuestra que la posición de los intendentes se puede comparar con la de los antiguos alcaldes mayores y corregidores, como se encuentra por lo general en la bibliografía, porque los intendentes no fueron (y si así fue, sólo en ámbitos muy reduci-

¹⁴⁵ *Recopilación*, lib. v, tít. iii, ley i, y art. 11 de la Ordenanza.

¹⁴⁶ *Recopilación*, lib. v, tít. iii, ley xii.

¹⁴⁷ Artículo 11 de la Ordenanza.

¹⁴⁸ *Recopilación*, lib. iv, tít. xv, ley ii.

¹⁴⁹ *Recopilación*, lib. iv, tít. xiii, ley vi.

dos) los sucesores de los alcaldes mayores y corregidores, sino más aún de los gobernadores de provincia.¹⁵⁰

Si se comparan las responsabilidades y capacidades de los antiguos gobernadores de provincias con las de los intendentes, se podrán determinar similitudes considerablemente mayores. Los intendentes tuvieron entre sus responsabilidades, al igual que los antiguos gobernadores, sólo la autoridad de gobierno directo sobre la zona territorial de la capital donde residían, y en el restante territorio de su provincia sólo ejercían una supervisión general. En el siglo XVIII, sin embargo, las gobernaciones que estaban en el territorio del virreinato de la Nueva España ya habían perdido una gran parte de su independencia, de modo que quedaban subordinadas a los virreyes como antes lo estuvieran a los intendentes. Los antiguos gobernadores de provincias también habían contado con una parte considerable de la dirección de la administración financiera de su área territorial, de manera que la transferencia de la Causa de Hacienda a los intendentes no significó ninguna innovación. Las capacidades de los gobernadores de provincia en relación con la administración financiera, sin embargo, sólo pueden determinarse de modo muy general, ya que su extensión era diferente, según su grado de dependencia del virrey.¹⁵¹ Tampoco las leyes de la Recopilación dan de esto una respuesta clara. Lo único seguro es que los gobernadores ejercían funciones de control en la administración finan-

¹⁵⁰ Ya en aquella época se designaban no al intendente, sino a los subdelegados como sucesores de los alcaldes mayores y corregidores. Los intendentes eran sucesores de los funcionarios distritales que hubo antes en la capacidad jurídica, en su calidad de justicias mayores. Como los subdelegados sólo eran delegados y en oposición a los alcaldes mayores y corregidores, poseían una autoridad no propia sino delegada, según la estructura legal no eran los sucesores de los funcionarios mencionados. Sin embargo, en la práctica esto no desempeñó papel alguno, ya que se veía a los subdelegados mucho más y en general como funcionarios con autoridad propia, como lo comprueba por un lado el enfrentamiento acerca de los plenos poderes de los justicias mayores y por el otro, la posterior legislación de la Corona, la cual confirió a los subdelegados (desde el punto de vista legal de funcionarios) las mismas facultades que antes tenían los alcaldes mayores. Véase, por ejemplo, la anotación de los escribanos mayores de gobierno del 25 de septiembre de 1798 dirigida al virrey Azanza, *ACN, Subdelegados*, t. 43, exp. 1. En el texto dice: "... los títulos de los alcaldes mayores, a quienes han sucedido los subdelegados..." Con precisión aún mayor, el virrey Revillagigedo dice en su documento acerca del sistema de intendentes que es él quien, como sucesor de los alcaldes mayores y corregidores, además de los subdelegados, también nombra a los alcaldes ordinarios; véase Chávez Orozco (comp.), *op. cit.*, p. 24, frac. 131.

¹⁵¹ Sánchez-Bella, *op. cit.*, p. 121, señala esto en su investigación de las relaciones del siglo XVI.

ciera. Por ejemplo, se les ordenó que una vez por semana se reunieran con los oficiales reales para consultar las cuestiones de finanzas.¹⁵² Esta reunión de dignatarios, llamada Junta o Acuerdo de Hacienda, debe considerarse antecesora de la Junta de Gobierno, que el intendente una vez por semana sostenía con los ministros de Hacienda y los administradores de rentas de la provincia que le estaba subordinada. Otra ley de la Recopilación ordenaba que el virrey, los presidentes de audiencias y los gobernadores, favorecieran pagos puntuales por intermedio de sus subordinados, que vigilaran la administración del dinero recibido por cobro de impuestos y que se ocuparan igualmente en aumentar los ingresos por todos los medios lícitos.¹⁵³ A los mismos funcionarios se dirigió una instrucción de la Corona, según la cual debían informarse acerca de los medios susceptibles de aplicar para aumentar los ingresos, los gastos que se pudieran evitar y otros recursos que se pudieran aplicar para mejorar la administración.¹⁵⁴ Además, los gobernadores tenían entre sus responsabilidades enviar informes anuales a la Corona acerca de los pagos hechos a funcionarios, clérigos y militares residentes en sus jurisdicciones, así como recabar informes acerca de las cargas restantes que se hacían al fisco.¹⁵⁵ Aparte de las anteriores, los gobernadores también tenían otras responsabilidades; por ejemplo, junto con los oficiales reales, debían asistir a las subastas (llamadas "almonedas") en que se remataban al mejor postor las especies que se entregaban como pago de los diversos impuestos.¹⁵⁶ Aún más, los gobernadores, en diversos casos, debían inspeccionar la manera de conducir asuntos por parte de los oficiales reales, y exigir un informe de su desempeño en el cargo.¹⁵⁷ Junto con los oficiales reales, también se incluyó entre las responsabilidades de los gobernadores la organización del transporte del dinero recabado por impuestos al trasladarlo de una caja a otra.¹⁵⁸ Los gobernadores de provincia también tenían determinadas funciones en el cobro de impuestos específicos. Por ejemplo, los gobernadores intervenían en el cobro de los impues-

¹⁵² *Recopilación*, lib. VIII, tít. III, ley XI.

¹⁵³ *Recopilación*, lib. III, tít. XIV, ley XVII.

¹⁵⁴ *Recopilación*, lib. VIII, tít. VIII, ley I.

¹⁵⁵ *Recopilación*, lib. III, tít. XIV, ley XX.

¹⁵⁶ *Recopilación*, lib. VIII, tít. XXV, ley II. Sin embargo, esto sólo tenía vigencia cuando no había Audiencia en el lugar del suceso, cuyos funcionarios de otra manera sustituía el gobernador.

¹⁵⁷ *Recopilación*, lib. VIII, tít. XXIX, ley XV.

¹⁵⁸ Véase Sánchez-Bella, *op. cit.*, pp. 122 ss.

tos llamados media anata, alcabala y almojarifazgo.¹⁵⁹ Según las leyes de la Recopilación, también era responsabilidad de los gobernadores una parte de la administración de lo militar. Además debían vigilar que los soldados acantonados en el territorio de su provincia fueran puntualmente pagados en efectivo, así como mantener en buen estado las instalaciones militares.¹⁶⁰

La posición legal de los intendentes era muy parecida a la de los gobernadores. Unos y otros funcionarios estaban sujetos al juicio de residencia y debían entregar fianzas para garantizar la restitución de los egresos que pudieran surgir al término de su periodo y que fuesen motivados por daños causados por el funcionario. Ciertamente que en el caso de los intendentes, esta responsabilidad de residencia sólo se extendía a sus actividades de gobernante, pero no a la administración financiera, como para los gobernadores. En contraste con los gobernadores de provincia, el periodo de funciones de los intendentes no era determinado. Los gobernadores, al igual que los intendentes, recibían un pago específico por sus servicios, el cual no era uniformemente elevado, pero que en el siglo XVII tenía un promedio de dos mil pesos.¹⁶¹

Se puede decir, en resumen, que las tareas y capacidades de ninguna de las cuatro áreas administrativas o causas que se transfirieron a los intendentes pueden considerarse una innovación completa. Antes bien, el sistema de intendencias se agregó a la organización burocrática existente y por tanto, se le debe describir como una continuación del desarrollo del orden administrativo tradicional.

La colección de leyes que tienen por contenido los artículos de esta Ordenanza, no es nueva en realidad porque [las leyes] sólo refuerzan el cumplimiento de la anterior Recopilación de las Leyes de Indias, con la diferencia de que evitan mencionar aquellas que fueron abrogadas, y especialmente subrayan y clarifican lo que estaba contenido en las distintas y renovadas ordenanzas de nuestro esclarecido monarca...

¹⁵⁹ *Recopilación*, lib. VIII, tít. XIII, leyes XI y LI; lib. VIII, tít. XV, ley XXXII; lib. VIII, tít. XVIII, ley I. También en la persecución y sentencia del contrabando, los gobernadores contaban con poderes muy extensos, véase las leyes del tít. VII, lib. VIII de la *Recopilación*.

¹⁶⁰ *Recopilación*, lib. III, tít. XII, leyes III y IV; lib. III, tít. IX, ley XVI; lib. III, tít. IX, ley XV; lib. III, tít. IX, leyes II, V y VI; además, lib. III, tít. VII, ley III.

¹⁶¹ *Recopilación*, lib. V, tít. II, ley I. En esta ley se mencionan los cargos administrativos del gobierno que debía ocupar la Corona. Las percepciones que también se mencionan en ella, no obstante, no están presentadas en unidades monetarias de igual valor, pero la mayor parte de los gobernadores de provincias recibían anualmente alrededor de dos mil pesos.

Esto lo escribió en 1791 el virrey Revillagigedo, y añadió que en la Ordenanza sólo se incluían algunas nuevas resoluciones, cuya adopción había sido originada con el transcurso del tiempo.¹⁶² Estas expresiones del virrey caracterizan con mucha parquedad y exactitud el significado de la Ordenanza. También contradicen la tesis ya mencionada de que el establecimiento del sistema de intendencias significó un rompimiento con la tradición administrativa y que condujo finalmente a un choque entre el antiguo y el nuevo orden administrativo. En realidad, lo único que significan las medidas de la Ordenanza es una reconstrucción de la organización territorial y un aumento del número de gobiernos de provincia, cuyo jefe, a diferencia de antes, ahora se llamaba intendente y se le transferían muy extensas funciones de control en la administración financiera. Con esta Ordenanza, en la Nueva España la diferencia entre la antigua administración provincial y la organización creada por la reforma de 1786 fue relativamente pequeña, por lo menos si se le compara con las innovaciones que significó el establecimiento del sistema de intendencias en la metrópoli. Esto confirma la idea de que la organización administrativa del virreinato en varios aspectos fue mucho más progresista que en la propia metrópoli.

Unas de las resoluciones de la Ordenanza significaron, de hecho, un nuevo desarrollo de la organización administrativa en la Nueva España. Se aumentó el número de los gobiernos provinciales, de cinco a 12,¹⁶³ y con ello se logró una organización territorial del virreinato que podía considerarse en forma general.

También se puede confirmar que la Ordenanza fortaleció en mucho mayor medida las labores de política económica que en las leyes de Recopilación. A diferencia de las leyes anteriores, que encargaban a los gobernadores de manera general y muy superficial atender al bienes-

¹⁶² Chávez Orozco (comp.), *op. cit.*, p. 3, frac. 14.

¹⁶³ Las cinco provincias que se mantenían iguales eran Yucatán, Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Sonora. Junto a éstas, además de Coahuila, Nuevo Santander, Nuevo México y Tejas, así como Nuevo León, había otros gobiernos que tenían la extensión territorial de provincias pero que eran gobiernos militares específicos en que sólo vivía una reducida cantidad de población civil, por lo que las tareas administrativas de un gobernador eran muy pocas. Estos gobiernos, además, sólo se establecieron entre los siglos XVII y XVIII y se subordinaron directamente a la autoridad del virrey. No se tomó en consideración al realizarse esta división la comandancia de las provincias internas, cuyo dirigente también poseía poderes plenos de gobierno. Sin embargo, puesto que este territorio cambiaba con frecuencia de *status* y se cambiaban constantemente sus poderes a los comandantes generales, no se pudo analizar a fondo este asunto.

tar de los súbditos del rey, la Ordenanza contenía determinaciones muy detalladas de promoción económica y de bienestar público, además de encargar al intendente la recolección de muy diversos materiales para tener abundantes estadísticas. Lo explícito de la Ordenanza en este punto correspondió al interés especial que por entonces prestaba el Estado a las cuestiones económicas. Las innovaciones deben verse menos en el hecho de que el legislador le confiara al intendente el cuidado de la economía, que en que esto sucediera en forma tan explícita y con tal intensidad.

Sin embargo, mucho más importantes fueron las modificaciones que la Ordenanza estableció en la administración financiera. Si antes los gobernadores sólo debían realizar funciones de control general, ahora a los intendentes se les transfirió la directa supervisión de todos los organismos de la administración financiera. Quien mejor describió esto fue el ministro de Finanzas, Múzquiz, en un documento¹⁶⁴ relacionado con el plan de innovaciones de Gálvez y fechado en 1768, lo que finalmente llevaría a la Corona a establecer el sistema de intendencias. Múzquiz dice que la administración financiera de la Nueva España (según el antiguo sistema) era dirigida por una junta compuesta por el gobernador y los oficiales reales de la provincia. Decía también que estos tres funcionarios eran igualmente responsables de todo el ámbito de las finanzas en su circuito jurisdiccional. Con el nuevo sistema, estos tres funcionarios (el intendente y los dos ministros de Real Hacienda) seguían siendo conjuntamente responsables de la seguridad y administración del dinero de los impuestos, pero con la diferencia de que ahora se llamaba a responder por los abusos, omisiones o fallas de administración sólo al intendente, por lo que era de esperar que este funcionario se ocuparía de que se cumplieran puntualmente todas las resoluciones. Esta forma simplificada de describir al ministro de Finanzas concuerda perfectamente con lo esencial en el nuevo orden de la administración financiera, hecho por la Ordenanza. Mientras que antes el gobernador, junto con los oficiales reales, dirigía la administración financiera y todos ellos tenían la responsabilidad, ahora ya sólo recaía ésta sobre el intendente, que para la dirección de los asuntos

¹⁶⁴ Véase para esto y para lo que sigue el documento que Múzquiz tuvo que comentar el 7 de junio de 1768 al plan de Gálvez para el establecimiento del sistema de intendentes en la Nueva España, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713. El documento fue publicado por Alain Vieillard-Baron, "Informes sobre el establecimiento de intendentes en Nueva España", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. 19 (1948-1949), pp. 535 ss.

administrativos, debía seguir consultando y acordando con los ministros de Real Hacienda, con los cuales sostenía una Junta de Gobierno semanal. Esta modificación expresa es realmente la única innovación de importancia en lo legal en relación con la administración provincial dictada por la Ordenanza. Además, debe mencionarse el esfuerzo por racionalizar el ámbito burocrático, a la vez que la mayor burocratización de la administración. Estas tendencias representan el éxito más visible de una política que intentó establecer, a más tardar a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, una reorganización de la administración de las posesiones transoceánicas.

Al comparar las responsabilidades de los intendentes de provincia americanos y franceses, se puede decir que en la Nueva España el intendente de provincia, en contraste con su homónimo francés, en primera instancia tenía que cumplir con funciones administrativas y burocráticas. El intendente de provincia en la Nueva España se parecía mucho a su inmediato predecesor en el cargo, el gobernador de provincia. En oposición al intendente francés, el novohispano no tenía la responsabilidad de subordinar a cualquier autoridad citadina o de otro tipo los organismos de la autoridad central, expresión de la voluntad del monarca. Por tanto, no fue un instrumento destinado a centralizar y a unificar internamente al reino. Esto se explica por las diferentes relaciones que existían en Francia y en la Nueva España al ser establecido el sistema de intendencias. En el caso de la Nueva España, era necesaria una reorganización de la administración y, en parte, una reforma de un sistema administrativo que ya no era capaz de funcionar por exceso de trabajo y, en alguna medida, por corrupción (probablemente porque a los funcionarios se les pagaba demasiado poco), con el fin de volverlo nuevamente funcional, además de que la Corona esperaba más que nada un aumento de ingresos, aparte de promover el desarrollo económico. En Francia, en cambio, el intendente tenía responsabilidades políticas, funciones de romper con las instituciones existentes y promover el refuerzo de la firmeza monárquica interior. Es cierto que para cumplir con este propósito al intendente francés también se le dieron numerosos y amplios poderes, tal como los describió Tocqueville.¹⁶⁵ En cambio, el intendente americano, ya sea por las determinaciones de la Ordenanza, contaba con mucha menor autoridad, y en los tiempos que siguieron se le limitaría todavía más en sus

¹⁶⁵ Alexis de Tocqueville describió extensamente en su obra *L'Ancien Régime et la Révolution* los plenos poderes con que contaba el intendente de provincias francés.

poderes. A pesar de todo, el intendente americano también merece insertarse dentro del marco de la historia general de la administración de los estados europeos renovados.¹⁶⁶ De ninguna manera, sin embargo, debe concluirse que por el nombre, el establecimiento del sistema de intendencias se exportó a la Nueva España desde Francia pasando por España.

EL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACIÓN

El establecimiento del sistema de intendencias en los reinos transoceánicos españoles por lo general se interpreta en la bibliografía como expresión del esfuerzo centralizador hecho principalmente por los monarcas Borbones en la España del siglo XVIII.¹⁶⁷ De esta manera de ver las cosas, sólo se aparta un autor, quien opina que las medidas reformistas establecidas por las ordenanzas de 1782 y 1786 significaron, a la vez, una centralización y una descentralización.¹⁶⁸ En ninguno de los estudios del establecimiento de la intendencia en América se puede hallar una definición de "centralización" y de "descentralización". Tampoco se explica por qué al establecimiento del nuevo sistema de administración se le llama centralización, y en qué consistió ésta. Por tanto, a continuación se investigará si las medidas reformistas de 1786 en el virreinato de la Nueva España efectivamente deben entenderse como centralización. Para esto es necesario hacer una previa aclaración de los conceptos.

En el derecho de los estados se entiende "por concepto de centralización, la suma de todos los esfuerzos realizados dentro de una comunidad organizada que se encaminen a expresar la mayor parte posible

¹⁶⁶ A este respecto se debe acudir nuevamente al estudio de Hintze, *Der Commissarius...* No obstante, se debe hacer notar que Hintze no se percató de un error que aparecía a menudo en la bibliografía antigua, en el sentido de que los intendentes se derivaron directamente de los comisarios de guerra que las unidades francesas llevaron consigo durante las guerras de sucesión. Como ya se explicó, si bien los comisarios de guerra existieron en España, lo hicieron con el nombre de veedores de Ejército, además de que tal cargo ya existía desde el siglo XVI.

¹⁶⁷ Véase por ejemplo, los trabajos de Gisela Morazzani de Pérez Enciso, Carlos Deustúa Pimentel, Lillian Estelle Fisher, John Lynch, Eduardo Arcila Farías y Vieillard-Baron.

¹⁶⁸ Véase Navarro García, *Intendencias...*, p. 97. Navarro designa como excepción (lo que significa una descentralización) la división de la superintendencia del cargo de virrey. El establecimiento del intendente de provincia lo estima, por contraste, como centralización.

de los hechos de esta comunidad en un solo lugar, de preferencia en su centro". En contraste, se designan como "descentralización las tendencias opuestas que quieren transferir la mayor cantidad posible de funciones de una comunidad desde su centro lo más lejos posible a otros puntos, quedando en relaciones muy laxas con el centro subordinado".¹⁶⁹ La centralización y la descentralización se expresan como "esfuerzos" y "tendencias", y también son fuerzas. Estas fuerzas, como lo expresa claramente el autor de las definiciones que anteceden, el especialista en derecho de los estados, Hans Peters, están actuando constantemente y a la vez en todos los estados. Peters hace una diferenciación posterior entre centralización y descentralización espacial y objetiva. Según el concepto de descentralización espacial, él entiende los esfuerzos encaminados a "colocar la actividad del Estado en territorios parciales con fronteras locales de menor dimensión", mientras que la descentralización objetiva es

el hecho de que determinadas materias del ámbito de actividades comunes emprendidas por el Estado, en cierta subordinación de la central, pero más o menos independientes de un cargo central capacitado por dicha central, sin que esto signifique que la independencia de la última mencionada sea espacialmente más limitada que la central.¹⁷⁰

Por último, en relación con la descentralización, Peters señala una importante diferencia entre la descentralización administrativa y la descentralización independiente. La primera sucede cuando entre la central y el punto descentralizado existe una relación de subordinación tan estrecha que la central puede dar órdenes fundamentalmente obligatorias al cargo subordinado.¹⁷¹ Si llegara a faltar un derecho de ordenar por parte de la central respecto del cargo descentralizado y éste no estuviera obligado a la obediencia, entonces podría hablarse de una descentralización independiente, la cual en administración apare-

¹⁶⁹ Hans Peters, *Zentralisation und Dezentralisation*, p. 4. Véase también, para lo que sigue, el cap. 1 de este libro. En la Introducción a su obra, Peters señala lo arbitrarios que con frecuencia eran los conceptos en la bibliografía que consultó. Por su parte, Altamira y Crevea, *Autonomía y descentralización legislativa*, en la Introducción a su estudio, por lo menos, no da una definición concordante con el concepto de "descentralización" que tiene Peters.

¹⁷⁰ Peters, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷¹ Esta forma de descentralización se llama con frecuencia, siguiendo a Peters también, desconcentración.

ce como autoadministración, y en las legislaciones como autonomía.¹⁷² Debe observarse además que centralización y descentralización sólo pueden aparecer en los ámbitos de la jurisprudencia, de la legislación y de la administración. Sin importar en cuál de estos tres ámbitos se encuentren las diversas formas de descentralización, se debe considerar la descentralización independiente como la forma más fuerte y significativa de descentralización. Estas concisas definiciones muestran cuán diversas pueden ser las conceptualizaciones de centralización y descentralización. Si además consideramos que la Ordenanza de Intendentes contenía numerosas determinaciones destinadas a una reorganización del aspecto jurídico y también de la administración en todo el virreinato de la Nueva España, entonces deberemos considerar muy aventurada la afirmación expresada sin una investigación más a fondo de los problemas, a saber, que el sistema de intendencias fue una medida centralizadora. Una dificultad adicional en la aclaración de este asunto en el caso concreto de la Nueva España es que se deben tener en consideración dos administraciones centrales, en concreto, en primer lugar la de Madrid, y en segundo la administración central virreinal en México.

Por tanto, si las resoluciones de la Ordenanza de 1786 efectivamente hubiesen sido expresión de esfuerzos centralizadores, entonces la anterior organización habría tenido que ser descentralizada. Sin embargo, no se puede establecer ninguna descentralización independiente en el antiguo sistema administrativo, en ninguno de sus ámbitos en los que estas fuerzas pudieran haber estado presentes. En la Nueva España no había autoridades autónomas y hasta los dos señoríos feudales (el marquesado del Valle y el ducado de Atlixco), estaban subordinados a la Corona. Tampoco hubo una autoadministración representativa que fuera independiente de la central, ya que los miembros que componían los consejos urbanos debían ser nombrados por el rey, y estas corporaciones estaban obligadas a seguir las órdenes de la Corona. Por esto, el virreinato de la Nueva España estaba mucho más centralizado que la metrópoli. En España existió un consejo permanente con las cortes, el cual jurídicamente dependía del rey, pero que en el siglo XVIII carecía casi de poder, aunque de todas maneras sentaba un precedente legal por el hecho de que debía confirmar al rey y al sucesor al trono como tales. Es claro que hay la descentralización ad-

¹⁷² Peters, *op. cit.*, pp. 17 ss.

ministrativa en la Nueva España, como en todo ámbito estatal en que hay extenso territorio, porque la autoridad central no está en posición de realizar las labores administrativas necesarias para todo el ámbito del Estado.¹⁷³ Antes del establecimiento del sistema de intendencias este tipo de descentralización en el virreinato fue relativamente débil. Es cierto que los virreyes, por ejemplo las audiencias, los gobernadores y también los consejos urbanos, tenían capacidad para emitir directrices y en ocasiones leyes, pero requerían de la aprobación centralizada de Madrid.¹⁷⁴ En todas las circunstancias importantes, las autoridades coloniales sólo podían tomar una determinación cuando el aplazamiento que implicaba la consulta a la Corona o al Consejo de Indias hubiera causado graves perjuicios.¹⁷⁵ En cambio, mucho más importante fue la descentralización en el ámbito administrativo, lo que debía suceder debido a la enorme extensión territorial del virreinato. Ya la división de la administración en tres niveles jerárquicos (la administración local y distrital, la administración provincial y la administración central virreinal), significa una descentralización. Sin embargo, también en este ámbito la Corona se había reservado la decisión final en las circunstancias más trascendentes, sobre todo en la administración financiera, donde, por ejemplo, las autoridades coloniales

¹⁷³ Peters, *op. cit.*, p. 34, señala también la necesidad de una descentralización administrativa en la monarquía absolutista.

¹⁷⁴ *Recopilación*, lib. II, tít. II, ley II; además, lib. II, tít. I, ley XXXIV. R. Altamira y Crevea, "La décentralisation législative dans le régime colonial espagnol (siècles XVIIe à XVIIIe)", en *Bulletin of the International Committee of Historical Sciences*, núm. 43, vol. XI, parte I, París, 1939, pp. 165 ss., ve en la autoridad de las oficinas administrativas americanas la capacidad de emitir leyes y ordenanzas, lo que indica ya una cierta autonomía. Esta tesis la presentó también en el estudio que llamó "Autonomía y descentralización legislativa...". De acuerdo con las definiciones de Peters, sin embargo, este suceso sólo puede valorarse como una descentralización, ya que estas resoluciones legislativas eran emitidas por autoridades que dependían directamente de la Corona y eran puestas en vigor por ellas mismas, además de que la autoridad central se reservaba la última decisión acerca de la legalidad de las medidas de este tipo. Autonomía, por tanto, descentralización independiente, sólo habría existido si las resoluciones legales hubieran sido emitidas por organismos no subordinados directa y exclusivamente al monarca. Altamira llegó a la sobrevalorada conclusión del fenómeno por él observado porque no estableció previamente ninguna definición exacta de los conceptos autonomía, descentralización y centralización, tal como se aclara esto en la Introducción del citado escrito.

¹⁷⁵ *Recopilación*, lib. III, tít. III, ley II. A este respecto también debe señalarse que la legislación especial que emitió la Corona para los reinos americanos no debe verse como una señal de descentralización.

tenían prohibido tomar por su cuenta así fueran las decisiones respecto de gastos necesarios para el mantenimiento del aparato burocrático. En esto, la legislación sólo previó nuevamente las reglamentaciones necesarias para los casos de emergencia.¹⁷⁶ El cobro de los impuestos ya se había transferido en su gran mayoría a manos de autoridades estatales, y el ámbito financiero estaba totalmente centralizado. Además, a las oficinas burocráticas transoceánicas les estaba prohibido establecer nuevos cargos o aumentar los sueldos a funcionarios.¹⁷⁷ Estas capacidades también se las había reservado la Corona, así como las decisiones sobre quiénes ocuparían determinados cargos importantes.¹⁷⁸ La descentralización administrativa era especialmente vasta en los aspectos judiciales. Ciertamente que todos los organismos judiciales estaban subordinados al dominio del rey, pero se encuentra en este ámbito una multiplicidad de instancias y capacidades judiciales especiales, legalmente determinadas, las cuales permiten hablar de una descentralización extrema por materias específicas. No obstante, también en lo judicial, el gobierno central se había reservado la última decisión en todos los juicios importantes, ya que el Consejo de Indias era la instancia superior de apelaciones. Visto en conjunto, se puede afirmar entonces que desde antes del establecimiento de intendencias, el sistema administrativo del virreinato estaba organizado centralmente y que sólo se puede observar una descentralización condicionada en parte por la gran lejanía y las dificultades de comunicación de la Nueva España con la metrópoli, y también por la enorme extensión territorial que tuvo este reino transoceánico. Si la Ordenanza de Intendentes efectivamente dio por resultado una centralización, entonces sólo pudo tratarse de un refuerzo de centralización adicional a un ámbito estatal ya muy centralizado. En ningún caso, sin embargo, se puede decir que el establecimiento de las intendencias en la Nueva España tuviera un significado de centralización tan general como la que hubo en Francia, donde en la época en que se estableció este cargo aún existían autoridades independientes y donde, por lo mismo, había una descentralización con independencia. También en España, el establecimiento de las intendencias estaba mucho más influido por una mucho mayor descentralización (ciertamente, en general, de tipo administrativa) que en el virreinato de la Nueva España antes de la reforma administrativa

¹⁷⁶ *Recopilación*, lib. III, tít. III, ley LVII.

¹⁷⁷ *Recopilación*, lib. III, tít. II, ley LIX.

¹⁷⁸ *Recopilación*, lib. III, tít. II, ley I.

de 1786. Esto se manifiesta sobre todo en la administración de los impuestos en España, la cual en aquella época todavía estaba en general en manos de los municipios y de cobradores de impuestos particulares. En cambio, en la Nueva España (si acaso) sólo se hicieron muy débiles esfuerzos por reforzar la centralización en el ámbito administrativo, lo que, al llevarse a cabo, perdió mucho de su significado.

Si se analizan sólo las resoluciones en particular de la Ordenanza de 1786, se verá que, además de las medidas que significaron una descentralización administrativa, también se incluyeron otras que tuvieron por efecto una mayor centralización. Respecto a la legislación, se puede observar en la administración central del virreinato una descentralización por materias específicas, porque con la Junta Superior de Hacienda se creó una autoridad burocrática central, independiente en su principal actividad y competente para todo el virreinato, la cual podía emitir reglamentaciones para el área de las finanzas estatales y municipales y ponerlas en vigor. A pesar de todo, estas órdenes requerían de la autorización central de Madrid. Aparte de esto, en ese ámbito financiero no hubo modificación importante motivada por la Ordenanza. Las instancias individuales, como antes de la Ordenanza, podían elaborar reglamentaciones e instrucciones de servicio, para circunstancias claramente descritas, que de todas maneras debía aprobar la Corona.¹⁷⁹

En relación con los aspectos jurídicos, en el nivel central del virreinato también se hizo una descentralización por materias específicas, ya que al crearse la Junta Superior surgió un segundo Tribunal Superior (además de la Audiencia) para todo el territorio virreinal. En el nivel provinciano, por lo contrario, los aspectos judiciales se centralizaron, ya que al intendente se le transfirió la autoridad judicial de lo civil en el territorio de la capital provinciana, además de capacidad judicial en lo militar y lo financiero. Si se considera por separado la capacidad judicial, entonces por una parte se puede observar una centralización determinada por materias específicas, ya que este ámbito antes del establecimiento de las intendencias, estaba en manos de distintas autoridades burocráticas, pero ahora se concentró exclusivamente en manos del intendente. Además, en la capacidad judicial financiera también hubo una considerable descentralización, ya que los

¹⁷⁹ Véase por ejemplo los arts. 33, 72, 73, 134, 155, 157 y otros de la Ordenanza de Intendentes de 1786.

plenos poderes de juez, que antes estaban entre las responsabilidades de los directores de administraciones de los diversos impuestos, con la Ordenanza se transfirieron a los intendentes, y con esto se delegaron desde los niveles de administración centrales hasta el provinciano.

En cuanto a la administración, la Superintendencia General (que el virrey había tenido entre sus responsabilidades) fue transformada en Superintendencia Subdelegada, se tomó una medida que debe verse como tendiente a la centralización. Ésta fue la única modificación que la Ordenanza introdujo que afectara las relaciones de la administración central virreinal con la metrópoli de Madrid. El aumento de las autoridades superiores en el virreinato, que pasaron de dos a cuatro al ser establecida la Junta Superior y la Superintendencia independiente, debe verse como acción tendiente a la descentralización por materias específicas. Una descentralización de gran significado fue la división del virreinato en 12 provincias y el establecimiento de los intendentes de provincia con esta acción. Esto se ve bien en el reino de la Nueva España, la cual antes era una única gobernación, que por medio de la Ordenanza se dividió en seis gobiernos provinciales. El hecho de que precisamente esta medida significara una descentralización administrativa (y también espacial) y que además fuera planeada tal como lo expresaría Gálvez en su plan para el establecimiento del sistema de intendencias, elaborado en 1768. En aquella época, Gálvez había expresado (de manera algo exagerada) que el virrey sólo y totalmente a su arbitrio tenía que ejercer el gobierno de un virreinato tan extenso.¹⁸⁰ También por este motivo propuso que se establecieran intendentes de provincia, los cuales debían aligerar la carga de trabajo de aquél. Sin embargo, esto significa que Gálvez quería disminuir el cúmulo de tareas administrativas de las centrales del virreinato y transferir numerosas labores a los intendentes de provincia. Según lo indicado por definición al empezar el tema, esto debe comprenderse como una descentralización y se muestra muy claramente en la transferencia del control y la dirección de la administración financiera a los intendentes de provincia, tarea que antes sólo el virrey tenía entre sus responsabilidades en su calidad de superintendente general. Sin embargo, tam-

¹⁸⁰ Véase el plan para el establecimiento de las intendencias en la Nueva España del 16 de enero de 1768 que Gálvez realizó durante su tiempo de residencia en el virreinato, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713; publicado por Navarro García, *Intendencias...*, pp. 164 ss.

bién algunos asuntos de gobierno fueron delegados por la administración central virreinal a los intendentes de provincia, como la confirmación de los alcaldes ordinarios elegidos anualmente. La Ordenanza también transfirió una parte de las labores de administración de las finanzas municipales de la central al nivel provincial, como se ve en la certificación de cuentas anuales que los ministros de Real Hacienda debían establecer y presentar a los intendentes de provincia: función que antes sólo ejercía la Contaduría General de Propios. Asimismo, muchos de los asuntos administrativos del Juzgado de Tierras dejaron de ser responsabilidad del virrey y se incluyeron en las de los intendentes. En realidad, esta descentralización sólo se puede establecer con seguridad en las intendencias establecidas en el territorio de la antigua gobernación de la Nueva España. En contraste, no se puede decir cómo deben valorarse las medidas citadas en relación con las gobernaciones que ya existían. Al nivel actual de las investigaciones históricas no se puede especificar cuánto fueron afectados los poderes de estos gobernadores (por ejemplo en la administración financiera) por el establecimiento de la Superintendencia General en 1751, como tampoco si se relacionan con la administración de las finanzas municipales y las circunstancias del Juzgado de Tierras que dependía del virrey. Asimismo, el establecimiento de las intendencias de provincia también significó una centralización hasta el punto en que al mismo tiempo se abrogaron las alcaldías mayores y los corregimientos. En lugar de los antiguos corregimientos y alcaldes mayores, desde entonces los sustituirían alcaldes ordinarios y subdelegados del intendente. No obstante, ni a los subdelegados ni a los alcaldes ordinarios se les dio el control de las administraciones urbanas dentro de su jurisdicción. Estas funciones de supervisión eran más bien responsabilidad del intendente, por lo que los asuntos administrativos derivados de estas autoridades ya no serían resueltos por la administración distrital, sino por la provincial que le era superior: una transferencia de la dependencia que debe valorarse como centralización (espacial). Por otra parte, también debe interpretarse como descentralización administrativa la delegación del vicepatronato a los intendentes y gobernadores, como parte de estos cargos.

Por tanto, en resumen se puede decir que las órdenes contenidas en la Ordenanza tienen en parte la apariencia de una descentralización administrativa, pero también en parte significan una centralización. Si

en general queda la impresión de que la labor jurídica fue más una tendencia a la descentralización administrativa que una manifestación de esfuerzos por intensificar la centralización, también es cierto que las modificaciones de las circunstancias por causa de dichas fuerzas deben considerarse insignificantes, comparadas con lo que existía en el antiguo orden administrativo. Esto fue tanto menos el caso porque la transferencia del cobro de impuestos a la administración estatal se hizo antes del establecimiento de las intendencias y por ello ya antes se habían realizado las partes de descentralización más significativas, hasta en las últimas áreas de la administración. Tampoco en la administración de las ciudades se puede ver una intensificación de la centralización causada por el establecimiento del sistema de intendencias, como se ha dicho en muchas ocasiones, ya que la responsabilidad de estos organismos administrativos locales al respecto desde hacía mucho tiempo se había suspendido. Las leyes de la Recopilación habían ordenado ya una estricta vigilancia de las finanzas urbanas por parte de autoridades estatales¹⁸¹ y durante la visita de Gálvez, con la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, se instituyó una autoridad especial para vigilar el comportamiento financiero de las ciudades. Del hecho de que en la Ordenanza se vean determinaciones que significan descentralización, en tanto que otras parecen un refuerzo de la centralización, se debe deducir que los conceptos de "centralización" y "descentralización" antes expuestos no son apropiados como criterios en los cuales basar un juicio de la importancia histórica de la reforma administrativa de 1786. Por otra parte, tampoco fue nunca el objetivo realizar un determinado principio con la reforma administrativa de 1786. Lo que perseguía con sus esfuerzos la Corona era, antes bien, que la organización administrativa del virreinato se conformara con puntos de vista racionales claros, y conformara su organización de modo que se pudiera supervisar mejor, además de unificarla. Al mismo tiempo, se suponía que debía haber una nueva distribución de los asuntos entre las distintas autoridades en sus diferentes niveles jerárquicos. Se suponía que estas medidas aumentarían la eficiencia de la administración, y con esto aligerarían el gobierno del Estado central, aunque también permitirían a los subordinados tener un mejor entendimiento con la autoridad central. Con ello, la planeación de la reforma administrativa de 1786 se debió a un deseo de ba-

¹⁸¹ *Recopilación*, lib. IV, tít. XIII, ley II.

sarse en reflexiones racionales, en primer término la capacidad de funcionamiento de la administración del Estado.

JUICIO RESUMIDO DE LA ORDENANZA DE INTENDENTES

La Ordenanza de Intendentes de la Nueva España (conjuntamente con la Ordenanza correspondiente para el Virrey de Río de la Plata), fue el texto de ley más voluminoso que se creó para los reinos americanos desde la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680. En contraste con la Recopilación, la Ordenanza no fue un libro de leyes, sino una colección de resoluciones administrativas, las cuales en primer lugar iban dirigidas al uso interno en las oficinas burocráticas con fines de instrucción al servicio. Para la administración, la Ordenanza tenía un significado doble: por una parte, modificaba la organización de la administración y con esto representaba un acto legislativo y, por la otra, cumplía con la función de instructivo de servicios para las autoridades en oficinas burocráticas. Las resoluciones que contenía la Ordenanza afectaban de manera directa o indirecta a toda la administración del virreinato, ya que ordenaban la creación de nuevos organismos administrativos, y al hacerlo afectaron prácticamente a todas las autoridades, en la distribución de sus competencias. La parte de la Ordenanza que debe designarse como verdadera instrucción de servicios para la organización burocrática reorganizada sólo contiene muy pocas determinaciones nuevas y representa mucho más una recopilación de las órdenes administrativas anteriores, que fueron tomadas tanto de la Recopilación como de los reglamentos emitidos en épocas posteriores a su aparición. Como instructivo de servicios destinado a los intendentes y para las restantes autoridades inmediatamente afectadas, la Ordenanza fue, por tanto, una recopilación parcial de resoluciones del derecho administrativo vigente.

Una de las medidas más importantes tomadas por la Ordenanza fue la redistribución y nueva organización del virreinato. Por su intermedio, las dos provincias más densamente pobladas de la Nueva España, la Nueva Galicia y la propia Nueva España, se dividieron en ocho provincias. En todos los aspectos, el más afectado por esta división fue el territorio más importante del virreinato novohispano, la provincia de la Nueva España, que fue dividida en seis provincias nuevas. La antigua división del virreinato se había hecho siguiendo el avance de la

conquista española por el territorio, y por ello en una época en que aún no se podía prever el desarrollo de los reinos o provincias individuales bajo el dominio español. Hasta finales del siglo XVIII, la provincia de la Nueva España se había desarrollado tanto que llegó a ser, desde el punto de vista económico y del geodemográfico, con mucho, el territorio más importante de todo el virreinato. Si ahora fue precisamente la Nueva España la más afectada por la nueva organización de la Ordenanza, la Corona en realidad lo único que hacía era reconocer a este territorio su verdadera importancia y acordó acomodar la división en provincias según las relaciones existentes. La división en provincias del virreinato de la Nueva España emprendida por medio de la Ordenanza, entre todas las medidas reformistas que se tomaron en 1786, fue la de mayores consecuencias, pues aparte de su inmediata importancia para la administración colonial, esta división provincial también sentó los fundamentos para el surgimiento de los estados federados del México independiente. Sin embargo, ya en la época colonial la reorganización territorial, a pesar de todos sus defectos, significó también una continuación del desarrollo y una decidida mejoría en la organización de la administración a nivel intermedio.

De mayor significado fue la reforma ordenada en la administración central del virreinato, que consistió en el establecimiento de una autoridad colegiada independiente y en la separación de la Superintendencia del cargo de virrey. El nuevo superintendente, que ya no se titulaba (como antes el virrey) superintendente general, sino sólo superintendente subdelegado, debía presidir la Junta Superior y tenía entre sus responsabilidades, al mismo tiempo, las tareas de un organismo ejecutivo de la Junta y las de director de la administración de finanzas y de lo militar. En oposición a muchos puntos de vista expresados, a pesar de todo no se pueden ver señales de que la Corona, por medio de este nuevo orden, buscara debilitar la autoridad del virrey en la administración virreinal centralizada. Es más clara la impresión de que esta medida tuvo su origen en el descuido de sus responsabilidades por el virrey, y se intentaban transferir a manos calificadas y profesionales los asuntos administrativos de las finanzas del Estado y los de la economía en general.

De igual modo, lo que buscaba la ampliación y reorganización de la administración provincial era aligerar la carga de la autoridad virreinal centralizada. El establecimiento de los intendentes de provincia aumentó la extensión de la organización burocrática de nivel interme-

dio administrativo, por lo que se logró una organización jerárquicamente dentro del aparato administrativo. Al mismo tiempo, se intentaba hacer una unificación de procedimientos administrativos por todo el virreinato, y con ello la eliminación de la independencia de algunos gobernadores de provincias, cuyo comportamiento difería. Los nuevos intendentes recibieron el control de todos los ámbitos administrativos en la extensión territorial de su provincia, y se suponía que debían dirigir y coordinar las administraciones de lo financiero y militar, de acuerdo con los fundamentos burocráticos. Algo de especial importancia fue la concentración de toda capacidad judicial, en lo financiero y militar, en manos del intendente. La Corona también tuvo muchas esperanzas en los esfuerzos que realizara el intendente para promover la economía y el bienestar general, lo que la Ordenanza ordenaba con especial énfasis a los nuevos dirigentes de las provincias. En vista de las responsabilidades que se les transfirieron, los intendentes deben verse como los sucesores de los anteriores gobernadores de provincias. La única diferencia digna de mención entre los intendentes y sus antecesores se encuentra en sus responsabilidades y capacidades respecto a los ámbitos financiero y militar. Mientras que el antiguo gobernador sólo contaba en estos dos ámbitos administrativos con capacidades generales de control y asesoría, ahora a los intendentes se les confió la responsabilidad directa y única de todo el ámbito financiero en el territorio de la provincia, para lo cual tenían que orientarse siguiendo los lineamientos que se les indicaban en una instrucción de servicios muy extensa. Esto significa que el intendente de provincia quedaba subordinado a más indicaciones obligatorias de tipo administrativo burocrático de lo que estuvieron los gobernadores.

Se debe señalar la extraordinaria importancia de la transformación a que se sometió la administración distrital por causa de la Ordenanza. Los asuntos administrativos en este nivel, antes del establecimiento de las intendencias, eran responsabilidad de funcionarios profesionales, los corregidores y alcaldes mayores que eran nombrados en su mayoría por la Corona o por el virrey y, aunque en forma distinta, por los gobernadores de provincias. Ahora, en su lugar quedarían los subdelegados y los alcaldes ordinarios, que serían nombrados por los intendentes o bien (en el caso de los alcaldes ordinarios) elegidos por los cabildos de las distintas ciudades. Se estableció que para ocupar estos cargos se nombraría o elegiría a miembros del nivel social superior, quienes se encargarían de los asuntos administrativos corres-

pondientes, por razones de honor o bien a cambio de mínimas compensaciones monetarias. Esto significa que la dirección de la administración distrital se dejaba a cargo del nivel social superior local. Esta circunstancia es más importante cuanto que los subdelegados y alcaldes ordinarios eran los únicos ejecutivos con que contaban los intendentes y, además, el éxito de la reforma debía depender en gran medida de la eficiencia de estas personas.

También la administración local fue afectada por las medidas tomadas por la Ordenanza. Además de las capitales provincianas, también desde ese momento se liberó a todas las restantes ciudades de provincia del control directo y personal por parte de funcionarios reales. Esto se basó en la resolución de que los subdelegados en todas las ciudades con población de blancos sólo debían dirigir las causas de Hacienda y de Guerra. Con esta medida, a diferencia de los antiguos corregidores y alcaldes mayores, los subdelegados ya no tenían voz ni voto en los cabildos urbanos, además de que perdieron toda capacidad de supervisión de los organismos administrativos urbanos. Se había transferido la vigilancia de la autoadministración local a los intendentes para que la ejercieran por las vías burocráticas. De manera correspondiente, también se sometió a las finanzas municipales a un nuevo control. Contrastando con una conceptualización frecuentemente compartida, las modificaciones a las que se sometieron las administraciones distritales y locales no significaron un refuerzo del control estatal sobre estos organismos. Considerando que en las ciudades de provincia los cabildos dependían de los subdelegados del intendente y que, por otra parte, el dirigente de las causas de Justicia y de Policía, es decir, los alcaldes ordinarios, los elegían los cabildos, se debe concluir en cambio que la medida de la Ordenanza significó más una disminución de la autoridad de los organismos administrativos estatales en los cabildos.

En la administración financiera, el establecimiento del sistema de intendencias tuvo por consecuencia en el extenso aparato burocrático una organización jerárquica más estricta, ya que los organismos de administración financiera, interdependientes en gran medida en los niveles de provincia y distrito, fueron unidos y puestos bajo la dirección de funcionarios profesionales competentes. Esta modificación debía dar por resultado una organización burocrática más estricta, una mejor coordinación de los trabajos administrativos y una reducción de la carga de trabajo de la administración central del virreinato. El sistema de impuestos, en cambio, no fue modificado por la Ordenanza. Empe-

ro, hubo una excepción, y fue el tributo que debían pagar indios, negros y mulatos.

Aparte de la tarea general que se le dio a los intendentes de promover la economía y el bienestar general, en la Ordenanza pueden localizarse muy pocas determinaciones que conscientemente señalen una mejora de la economía. Entre esas pocas medidas en primer lugar debe mencionarse la abolición de los repartimientos. De la eliminación de este monopolio de comercio de los corregidores y alcaldes mayores, muy extenso y distinto en sus formas regionales, la Corona esperaba un aumento del comercio en general y del tráfico de mercaderías. Se tenía la esperanza de que a partir de entonces muchos de los comerciantes privados que se sintieron intimidados por la actitud monopólica de los funcionarios reales, ahora se dedicarían a establecer nexos de comercio con la población india. También se creía que con la eliminación de las exenciones de impuestos a los clérigos e instituciones eclesiásticas no sólo se aumentarían los ingresos del fisco, sino que se podrían evitar muchos casos de posesión de bienes de manos muertas. Con la reorganización del impuesto por tributos, en cambio, la Corona persiguió objetivos políticos financieros y demográficos, pues debía tener por consecuencia la exención general para todas las mujeres del pago de este impuesto, a la vez que una unificación de la cuota pagadera por todos los hombres, lo que al mismo tiempo causaría un aumento de los matrimonios. Estas dos medidas son las únicas concretas entre todas las resoluciones de la Ordenanza, que se pueden considerar modificaciones al ámbito de los impuestos que tenía objetivos económicos y de tipo demográfico. Aparte de esto, es probable que la Corona, en su intento por hacer participar más a la clase social superior en las labores administrativas a nivel local, pretendiera lograr un mayor interés de este grupo social por mejorar las condiciones generales de vida, con lo que se esperaba obtener consecuencias favorables para el desarrollo del país. Estos esfuerzos, que se pueden establecer en las resoluciones de la Ordenanza respecto a la promoción de la economía, a pesar de todo quedan como medidas únicas y sin mucha relación entre sí.

La igualación de los sistemas administrativos novohispanos con los de la metrópoli, que los ministros ilustrados intentaban lograr, sólo parcialmente se consiguió con la reforma de 1786. Si bien la administración provincial del virreinato se ajustó a la de su ejemplo español, con el establecimiento de las intendencias, esto no llegó hasta el nivel distrital. En contraste con la metrópoli, en la Nueva España se abolie-

ron los corregidores y los alcaldes mayores y se supuso que los cargos sustitutos los ocuparían funcionarios honorarios. De esta manera, en España se conservó la administración distrital, los corregimientos en manos de funcionarios profesionales, nombrados directamente por el rey o por el Consejo de Castilla. Mediante la reforma de 1766,¹⁸² los corregimientos españoles de nuevo se habían hecho independientes de los intendentes en relación con la administración de las causas de Justicia y de Policía, y quedaban dependientes de manera directa del Consejo de Castilla. Con esto se dio una notable diferencia entre el virreinato y España en la administración a nivel distrital.

Las medidas reformistas, con pocas excepciones, muestran un empeño por ordenar la administración según lineamientos racionales. Por contraste, no se puede demostrar que la reforma del ámbito burocrático hubiera perseguido la centralización de la administración transoceánica. La mayoría de las modificaciones emprendidas significaron mucho más una descentralización administrativa, además de que se puede notar una tendencia opuesta. Sin embargo, como ambas fuerzas están presentes con relativamente poca extensión, pierden importancia en la valoración del documento legal. Tiene mucho interés el fortalecimiento del principio colegiado en la administración, que se puede reconocer claramente en la Ordenanza, en especial en la administración central, lo que hace que esta instrucción se diferencie de las anteriores. Al llevarla a la realidad, no se trataba sólo de regresar al viejo sistema de autoridades concejales. Se nota el intento de combinar las ventajas que ofrecían, por una parte, el cumplimiento de los asuntos administrativos por funcionarios individuales y, por la otra, por autoridades colegiadas. En cambio, las tendencias a una liberación se mostraban muy débiles, limitadas con exclusividad al ámbito de la economía; tal vez la modificación de la administración distrital, de ser estatizada para pasar a funcionarios honorarios, también deba verse como intento de liberación. En la Ordenanza se expresaban sólo de manera incompleta los fundamentos para la creación de burócratas conscientes de sus obligaciones y financieramente seguros. Los esfuerzos en este sentido se concentraron en los intendentes, a quienes se concedieron altos honorarios y posibilidades de promoción personal, mientras que a los subdelegados no se les autorizó una retribución.

También deben mencionarse las numerosas y graves carencias oca-

¹⁸² *Novísima Recopilación*, lib. vii, tít. xi, ley xxvii.

sionales que contenía la Ordenanza. Por ejemplo, fueron las principales resoluciones, las relacionadas con las delimitaciones de la competencia entre las diferentes autoridades, las que a menudo se redactaron de manera tan general que por fuerza tendrían por consecuencia controversias en su aplicación. Aparte de resoluciones contradictorias, también se encuentran muchas medidas incompletas, pues en las instrucciones dadas a una autoridad no se medían a fondo sus consecuencias racionales para otros afectados, o para los propios organismos administrativos. Por si esto fuera poco, la resolución de la Ordenanza según la cual todos los funcionarios estaban obligados a obedecer su contenido, constantemente era limitada por reglas de excepción. En muchos ámbitos, en especial en la administración de los impuestos, se muestra a menudo el esfuerzo por mantenerse fiel a instituciones antiguas y ya caducas. Otras resoluciones más, que parecían muy razonables a primera vista, dejan reconocer, observadas más de cerca, que había un gran desconocimiento de las verdaderas relaciones internas que había en el virreinato. Además, en la Ordenanza había indicaciones que debían causar una burocratización excesiva, totalmente sin objeto. Sin duda, algunas de las carencias mencionadas pudieron haberse evitado, si se hubiese seguido la proposición del ministro de Finanzas, Múzquiz (1768), quien pedía que la Ordenanza se elaborara en México. Pero la Ordenanza se volvió un documento legal que en muchos casos no tenía unión interna, una cohesión sistemática y la coordinación indispensable entre las distintas medidas individuales, y no persiguió con suficiente energía y objetividad sus fines. Por estas carencias, a la Corona tampoco le sería posible lograr íntegramente el cumplimiento de las resoluciones particulares de la Ordenanza. Para cumplir la exigencia del absolutismo ilustrado tendiente a contar con un ámbito de burócratas fieles a sus obligaciones, se habrían requerido unas leyes indudables y claras, que a la vez tomaran en consideración las relaciones y condiciones especiales de los reinos transoceánicos, y que no fueran tan externas en su asignación de labores que superaran la capacidad de las autoridades administrativas. Al observarse el posterior desarrollo del sistema de intendencias en la Nueva España se podrá ver que la Ordenanza no cumplía estas condiciones previas. Si a pesar de todo se lograron resolver provisionalmente los graves problemas ocasionales por el establecimiento del sistema de intendencias, y con ello se evitaron inquietudes entre la población, ello debe atribuirse a que las autoridades administrativas transoceánicas no se con-

sideraron meros organismos ejecutores de las órdenes de la Corona, sino más bien representantes especiales de los intereses reales, y por tanto no trataron de imponer ciegamente a la realidad las resoluciones de la Ordenanza.

No obstante, de manera general, la reforma se puede designar como un intento muy importante de reorganizar el virreinato desde el interior, intento al que no debe negársele cierta grandiosidad. En la Ordenanza se expresó la dividida voluntad del gobierno español de asegurar la permanencia del imperio transoceánico por medio de reformas de gran alcance, ya que veía amenazada su existencia misma en lo externo por el poderío marítimo inglés y en lo interno por los movimientos independentistas que seguían el modelo norteamericano. Los grandes esfuerzos hechos para modificar las condiciones y relaciones internas en los reinos americanos sólo pueden compararse con los realizados por el Estado español en el siglo XVI para que una administración eficiente diera validez a su autoridad en los territorios recién conquistados. Sin embargo, mucho más que en aquellas épocas tempranas del imperio a los estadistas españoles de finales del siglo XVIII les faltó el sentido de las proporciones respecto de lo posible y lo alcanzable. Sólo de esta manera se puede explicar que esperaran que de la actividad de sólo 12 intendentes se lograran progresos de ese tipo en un territorio tan extenso como el del virreinato de la Nueva España. La cantidad de tareas y responsabilidades que se transfirieron a los intendentes era tan grande que desde un principio debía parecer imposible la cabal realización de las esperanzas puestas en ellos. Por tanto, se tendrá que decir lo siguiente, con el autor de las "Cartas político-económicas al Conde de Llerena":

La Instrucción de intendentes es asombrosa, pero en las grandes provincias se parece a los sueños de Platón y de Tomás Moro... ¿Cómo podría él (el Intendente) ocuparse de todas las particularidades? Supongo que está dotado con una comprensión divina y cuenta con fuerzas sobrehumanas; esta señorial instrucción siempre se quedará en el estadio de un agradable sueño.¹⁸³

¹⁸³ Anónimo, *Cartas político-económicas al conde de Llerena (sic)*, carta 4; citado por Carlos Corona, *Revolución y reacción en el reinado de Carlos IV*, p. 50.

IV. EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE INTENDENTES EN LA NUEVA ESPAÑA Y SU DESARROLLO EN LAS ÉPOCAS POSTERIORES¹

EL ESTABLECIMIENTO de las intendencias y la Ordenanza misma desencadenó en la Nueva España intensas discusiones. La opinión pública ya había esperado con tensión que surgiera la reforma y esperaban con inquietud las innovaciones de este nuevo instructivo de servicios.² De acuerdo con expresiones concordantes entre las fuentes de aquella época, el conocimiento del contenido de la Ordenanza produjo graves enfrentamientos entre la población y también entre el grupo de funcionarios. Por ejemplo, el virrey Flórez escribió en 1788 que dudaba de que en la Nueva España hubiera personas con capacidad para juzgar el sistema de intendencias sin pasión o sin tomar partido.³ El interés generalizado por la reforma administrativa pronto se transformó en una extensa crisis entre la población, cuyos miembros rechazaban en vastos círculos las medidas reformistas. Incluso en el mismo año, 1788, Flórez escribió que la Nueva España había recibido el establecimiento de las intendencias con grandes dudas.⁴ También el sucesor de Flórez, Revillagigedo, señaló que habían resistencia y rechazo al nuevo orden administrativo entre grandes sectores de la población.⁵ De manera mucho más clara exponen los informes de los intendentes y las cartas de particulares lo fuerte de la oposición a las medidas reformistas de la Ordenanza. Así, en abril de 1787 el intendente de Durango, Felipe Díaz de Ortega, enviaba al ministro de Indias un escrito confidencial

¹ Con el fin de evitar una extensión excesiva del trabajo, aquí se podrá exponer sólo una breve ojeada superficial a los problemas que causó el establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España, así como el continuado desarrollo posterior de la administración. Me reservo, sin embargo, el derecho a extenderme en otra oportunidad más a fondo acerca de este tema.

² Hipólito Villarroel, abogado contemporáneo, señala esto en su escrito, véase H. Villarroel, *Enfermedades políticas que padece...*, mencionado por Genaro Estrada, pp. 425 ss., cap. 22.

³ Carta confidencial 315 del 24 de mayo de 1788, Flórez a Valdés, ACN, *Intendencias*, t. 13, exp. 11.

⁴ Carta 640 del 28 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521.

⁵ Carta confidencial 402 del 1 de junio 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540.

del corregidor de Chihuahua, dirigido a un amigo, en que el corregidor expresaba que toda la comandancia de provincias internas estaba en contra del intendente.⁶ Bruno Díaz de Salcedo, intendente de San Luis Potosí, informaba que muchos de los habitantes de su provincia veían las medidas de la Intendencia con desconfianza y hasta con rechazo, además de que algunos ricos burgueses de la capital, que antes codiciaban el cargo de alcaldes mayores, ahora se encontraban con él y le manifestaban un increíble odio.⁷ También el intendente de Puebla, Manuel de Flon, se quejaba en una carta escrita a la Corona en 1792, de que el establecimiento de las intendencias entre la población se había recibido con desconfianza y rechazo y que los pobladores de su provincia, en todos los escritos oficiales dirigidos a la administración central del virreinato, sólo tenían por objetivo "darle en la cabeza" al intendente, tal como lo confirmaban las expresiones de sus opositores.⁸ En el escrito de un ciudadano residente en Oaxaca dirigido al virrey, se designa a los defensores del sistema de intendencias como criaturas del demonio, quienes lo favorecen hasta en forma criminal, y dan a entender en sus documentos que en vez de tratar de favorecer el bienestar general, estaban en su contra.⁹ También el intendente de Yucatán, Gálvez, informó de una fuerte oposición a la nueva institución administrativa.¹⁰ Estos ejemplos confirman que los intendentes, ya inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ordenanza y el nuevo sistema administrativo, se enfrentaban a una opinión pública hostil. Este rechazo también lo sufrieron los intendentes en vastos sectores del grupo de los funcionarios del virreinato. Los fundamentos de esta posición deben verse, aparentemente, en el hecho de que la Ordenanza dañaba los intereses particulares de grupos muy influyentes. En primer lugar se tiene que mencionar a los antiguos corregidores y alcaldes mayores, quienes perdieron sus cargos por causa de la reforma.

⁶ Carta sin número del 4 de abril de 1787, Díaz de Ortega a José de Gálvez, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1976.

⁷ Carta del 4 de diciembre de 1792, Días de Salcedo al virrey. Este escrito se anexó como copia de la carta 512 del 31 de diciembre de 1792 del virrey Revillagigedo al ministro Pedro de Acuña, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1435.

⁸ Carta 9 del 27 de junio de 1792, Flon a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1976.

⁹ Carta del 26 de noviembre de 1794, Juan Bautista Echarri al virrey, AGN, *Subdelegados*, t. 51, exp. sin número acerca de los repartimientos de los subdelegados.

¹⁰ Carta 407 del 20 de diciembre de 1790, Lucas de Gálvez al virrey, AGN, *Subdelegados*, t. 35.

Al mismo tiempo, la prohibición de los repartimientos también afectó a los comerciantes que les vendían las mercancías que aquéllos repartían a los indios y con esto habían ganado considerables sumas en este comercio fructífero. De la misma manera, otros muchos que habían trabajado para los corregidores y sus directivas y que habían obtenido diversas ventajas, se vieron dañados en sus intereses. Además, por la nueva distribución de cargos administrativos, muchos funcionarios perdieron las comisiones que solían recibir por separado y que les proporcionaban ingresos adicionales, muchas veces muy necesarias. El alto clero, por su parte, rechazó abiertamente las resoluciones de la Ordenanza relacionadas con la administración del diezmo y recibió con desconfianza que los intendentes fueran nombrados vicepatronos. Los mencionados grupos al parecer sólo aceptaron la limitación y el daño a sus intereses contra su voluntad. El virrey Flórez, a raíz de estas manifestaciones, encabezó el descontento general de la fuerte oposición al sistema de intendencias.¹¹ Con esto se demuestra que los esfuerzos de los estadistas del absolutismo ilustrado español, encaminados a lograr una reforma administrativa en sus posesiones transoceánicas, se toparon con fuerte resistencia, ya que afectaban los intereses de grupos de gran influencia. Esto, además, hizo que los intendentes, al poner en práctica la obra reformista, no encontraran apoyo entre la población. Por ello, las medidas ordenadas topaban en la opinión pública incluso con rechazo y resistencia activa. Por todo esto, desde un principio el éxito de la reforma administrativa se vio comprometido.

La resistencia con que tropezó el sistema de intendencias también entre las autoridades existentes, además de las rivalidades que el establecimiento de este nuevo orden administrativo causó entre el grupo de los funcionarios profesionales, se muestra claramente si observamos las controversias entre el virrey y el superintendente. Estas desavenencias surgieron pocas semanas después de asumir su cargo el superintendente Mangino, y llegarán más adelante a tomar formas extremas. Por ejemplo, el virrey interino, el arzobispo Núñez de Haro, había aconsejado a Mangino que autorizara el pago de sueldos anticipados a dos oficiales para que pudieran desplazarse hasta los lugares de acantonamiento de sus recién asignadas unidades. Mangino pre-

¹¹ Este recuento de grupos de personas que fueron dañados en sus intereses lo hizo el virrey en la proposición de su documento acerca del sistema de intendencias. En la versión final del dictamen, falta este pasaje; véase el borrador de la carta confidencial 315 del 24 de mayo de 1788, Flórez a Valdés, AGN, *Intendencias*, t. 13, exp. 11.

sentó esto a consideración de la Junta Superior, la cual, si bien autorizó los pagos, al mismo tiempo explicó que tales asuntos eran de la jurisdicción del superintendente, a la vez que de la Junta. Núñez de Haro, al conocer el caso, entregó todos los documentos relacionados al asesor general del virreinato, quien criticó enérgicamente la decisión de la Junta y resolvió que tales asuntos administrativos eran de la jurisdicción del virrey en su calidad de capitán general. Por este motivo, Núñez de Haro consiguió un documento firmado por el auditor de Guerra. Este dignatario, oidor de la Audiencia, en sus expresiones llegó hasta el punto de decir que echaba en cara a Mangino y a la Junta Superior una manera malintencionada de manejar las cosas, además de usurpar los poderes virreinales. Por esto, encarecía al virrey que prohibiera al superintendente resolver en el futuro tales cuestiones dudosas por la vía escrita y ordenara que Mangino, en asuntos y circunstancias capciosas, buscara personalmente al virrey para plantearle el asunto y esperara una resolución. Núñez de Haro se unió a la opinión del auditor y comunicó a Mangino la orden correspondiente, que no sólo significaba una gran limitación a sus poderes, sino que también fue un burdo insulto a su categoría. Mangino nuevamente se dirigió a la Junta Superior, la cual decidió consultar al fiscal de Real Hacienda. Este funcionario rechazó la argumentación del asesor general y del auditor, y confirmó que la Junta y el superintendente habían actuado en todo el asunto de acuerdo con las leyes vigentes.¹² A raíz de esto, ambos partidos, con opiniones opuestas, llevaron el asunto a la consideración de la Corona. Más adelante, con frecuencia se llegó a otras graves desavenencias acerca de los poderes y la autoridad de la Junta Superior y del superintendente, por una parte, y del virrey por la otra,¹³ durante cuyas manifestaciones ambos partidos en oposición se

¹² Carta 149 del 19 de agosto de 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1. Además, carta 92 del 26 de junio de 1787, Núñez de Haro al marqués de Sonora, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1421.

¹³ De esta manera se reinició una controversia acerca de si la instrucción relacionada con el envío de subsidios a Yucatán y las islas del Mar Caribe debía hacerla el virrey o el superintendente. Véase la carta 41 del 24 de junio de 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1; así como también la carta 83 del 26 de junio de 1787, Núñez de Haro al marqués de Sonora, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973. Otra controversia surgió por la responsabilidad en todas aquellas circunstancias relacionadas con el aprovisionamiento a la ciudad de México. Véase la carta 93 del 25 de julio de 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1. También la cuestión de si el permiso para el envío de dinero particular en barcos

lanzaban a acaloradas acusaciones. Estas desavenencias muestran que la administración central virreinal estaba dividida al menos en dos grupos: uno de ellos apoyaba el sistema de intendencias, en tanto que el otro trataba de quitar a los intendentes sus plenos poderes. La Junta de Hacienda y el fiscal de Real Hacienda, Ramón de Posada, en los casos que conoció acerca de desavenencias entre el virrey y el superintendente, siempre decidió en favor de Mangino. Por su parte, el virrey interino Núñez de Haro podía contar con el apoyo y la ayuda de su asesor general, el auditor de Guerra y también con los del fiscal de lo civil de la Audiencia. No obstante, como organismo, la Audiencia no adoptó una actitud determinada. Estas desavenencias sólo terminaron después que en agosto de 1787 tomó posesión de su cargo el nuevo virrey, Manuel Antonio Flórez. Ciertamente que también entre este funcionario y Mangino hubo desavenencias por competencia en asuntos,¹⁴ pero se arreglaron en una atmósfera limitada a la materia de los asuntos. A pesar de todo, las muchas preguntas sin respuesta sobre la responsabilidad del virrey y del superintendente dificultaron considerablemente el trabajo normal de la administración, ya que muchos de los procedimientos administrativos no se podían seguir hasta su conclusión por el rey de España, porque ambas autoridades se dirigían siempre a la Corona. Con todo esto se demostró que las resoluciones de la Ordenanza, documento que estableció las responsabilidades tanto del virrey como del superintendente, fueron totalmente insuficientes y que no sólo causó graves desavenencias por motivos de competencia, sino que también contribuyó a incrementar la oposición al nuevo sistema de administración.

Sin embargo, tampoco en los niveles más bajos de la administración se pudieron poner en práctica las resoluciones de la Ordenanza sin causar fricciones, porque el Ministerio de Indias no emitió determina-

de la flota real debía ser otorgado por el virrey o por el superintendente, fue motivo de controversias. Véase la carta 27 del 17 de junio de 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1; carta 84 del 24 de junio de 1787, Núñez de Haro al marqués de Sonora, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1421.

¹⁴ Surgió un problema de competencias muy importante por la cuestión de si el virrey o la superintendencia era el responsable de la dirección de la moneda estatal. Cuando el virrey Flórez decidió interinamente esta cuestión en su favor, puso bajo su control uno de los más importantes organismos de la administración financiera novohispana. Véase la carta 109 del 25 de enero 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515; así como carta 44 del 25 de junio 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1.

ción alguna para su aplicación o reglamentaciones transitorias, y tampoco más adelante emitió ninguna. Con esto, las medidas de poner en práctica la reforma quedaron totalmente en manos de las autoridades transoceánicas. Es cierto que los intendentes de provincia pronto se encargaron de sus asuntos oficiales (hacia finales de 1787 todos los intendentes, excepto uno, ya habían tomado posesión de su cargo), pero el establecimiento de las cajas reales, el nombramiento de subdelegados y de alcaldes ordinarios, así como la realización de otras determinaciones más la instrucción de servicios, se retardaron en forma considerable. Para empezar, todos se percataron de que no había ejemplares suficientes de la instrucción de servicio de la Ordenanza, por lo que muchos de los funcionarios no podían siquiera acatarla por desconocimiento.¹⁵ Otras resoluciones de la instrucción creaban dudas de la manera de realizar o intentar ponerlas en práctica.¹⁶ En algunos casos, las autoridades afectadas simplemente se negaban a prestar atención a las resoluciones de la Ordenanza,¹⁷ mientras que otros organismos ad-

¹⁵ Véase la carta 77 del 20 de julio 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1; además, carta (sin número) del 9 de enero 1788, intendente de Guadalajara, Villaurrutia, a Mangino, y carta del 25 de enero de 1788, del mismo al mismo dignatario, AGN, *Intendencias*, t. 31.

¹⁶ Esto fue consecuencia de la resolución de que en todas las poblaciones con residentes blancos se debían nombrar alcaldes ordinarios. La carencia de una indicación más específica de la Ordenanza acerca de la cantidad de habitantes blancos que debían vivir en una determinada población, hizo que surgieran dudas respecto de su aplicación. En muchas de las intendencias esta determinación era del todo imposible de aplicar. Similares dificultades se dieron respecto de la nueva reglamentación del ámbito de los tributos. Véase la carta 610 del 27 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521; en especial, debe verse el testimonio 2 que se anexó, el cual contiene la correspondencia informativa y extensa que se dio entre la administración central virreinal y el intendente de Puebla, Manuel de Flon.

¹⁷ Por ejemplo, los obispos de la Nueva España como un solo hombre rechazaron el artículo de la Ordenanza según el cual la administración del diezmo debía transferirse a los organismos estatales. Véase la carta 50 del 26 de junio 1787, Mangino al marqués de Sonora, AGN, *Correspondencia de virreyes*, t. 143-1. En su carta confidencial (57) del 11 de julio de 1787, dirigida al marqués de Sonora, Mangino se explayó mucho acerca del problema, aunque la carta no se encuentra en el tomo de documentos. Sólo se halla una referencia a esta carta en el resumen del contenido del tomo documental antes citado. También en la colección de cartas de Mangino en el Archivo de Indias en Sevilla falta este documento. Véase la carta confidencial 111 del 20 de agosto de 1788, Flórez a Porlier, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1424. También la ciudad de Tlaxcala se negó a dejarse incorporar en la intendencia de Puebla. Véase la carta 2778 del 14 de noviembre de 1792, intendente de Puebla, Flon, al virrey Revillagigedo, AGN, *Subdelegados*, t. 57; además AGN, t. 307. Este tomo contiene material exclusivo respecto

ministrativos, sin ruido alguno, no aplicaron las resoluciones de la Ordenanza.¹⁸ Por si fuera poco, se debía reglamentar una enorme cantidad de nuevas formas de trámites, como por ejemplo los pagos de honorarios y sueldos a los intendentes y sus asesores letrados, la forma que adoptaban los privilegios ya establecidos y los nombramientos de los promotores fiscales o escribanos de intendencia, además de otros hechos burocráticos similares. La aclaración de estas cuestiones exigió mucho tiempo, y aplazó de manera considerable la aplicación de las resoluciones de la Ordenanza. Así, por ejemplo, las cajas reales de Valladolid sólo se establecieron a finales de 1788, y la de Oaxaca en 1790.¹⁹ Los reglamentos de propios que debían redactar los intendentes sólo se terminaron de mediados a fines del siglo XVIII.²⁰ Al parecer, también la forma novedosa de elegir a los alcaldes ordinarios en las ciudades presentó difíciles problemas, ya que en 1791 se seguían nombrando cada año dos alcaldes ordinarios (contradiendo lo indicado por la Ordenanza),²¹ como antes se acostumbraba. El cúmulo de problemas causado por la total impreparación que había para tan grandes modificaciones en el Ministerio de Indias creó en la Nueva España las condiciones de un auténtico caos e impidió que en los primeros años de la reforma se realizaran de manera ordenada y rápida los asuntos más sencillos de la administración. También los más encumbrados funcionarios del virreinato se encontraron desconcertados en muchas ocasiones ante las múltiples dificultades y optaban por la salida más sencilla, que en su caso consistía en suspender, por impracticables, las resoluciones de la Ordenanza.

de la negativa de la ciudad de Tlaxcala a reconocer su subordinación a la Intendencia de Puebla.

¹⁸ Diversas ciudades dejaron de obedecer lo que prescribía la Ordenanza respecto del modo de elección y el tiempo de servicios de los alcaldes ordinarios, y mantuvieron el viejo sistema de elegir anualmente dos alcaldes, como sucedió en Querétaro, Oaxaca, Celaya y otras ciudades. Véase AGN, *Ayuntamientos*, t. 175, exp. 1 (para Oaxaca), 1a (para Querétaro), 2 y 3 (para Celaya).

¹⁹ Véase la carta 155 del 27 de diciembre de 1789, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1530 (para Valladolid) y carta confidencial 242 del 11 de enero de 1790, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1532 (para Oaxaca).

²⁰ En el caso de Puebla, esto sucedió en 1793. Véase AGN, *Ayuntamientos*, t. 162, exp. 3; para las ciudades de Celaya y San Miguel el Grande de la Intendencia de Guanajuato en 1795, véase AGN, *Intendencias*, t. 21, exps. del 9 al 19; para Zacatecas en 1797, véase *ibid.*, exp. 8.

²¹ Véase la nota 19.

La superación de los diversos obstáculos demostró ser muy difícil. La gran mayoría de las cuestiones dudosas que se presentaban a la administración central virreinal eran resultado de una sobrecarga de los más altos cargos administrativos de la Nueva España, lo que impedía la rápida solución de los problemas. Con esto venía el hecho de que la gran mayoría de las autoridades de la administración central no se habrán puesto de acuerdo sobre cómo poner en práctica las resoluciones de la Ordenanza. Algunos altos funcionarios opinaban que lo indicado en la Ordenanza debía implantarse en la realidad inmediatamente, siguiéndose al pie de la letra los artículos en particular. El principal defensor de esta opinión fue el fiscal de la Real Hacienda, Ramón de Posada, quien diría en uno de sus documentos: "Todo lo que la ordenanza de intendentes determina debería ser puesto en vigor inmediatamente después de su publicación, sin consideración a otras leyes, instrucciones o costumbres, tal como está específicamente explicado en el artículo final."²² Con esto, Posada demostró ser partidario intransigente del cumplimiento de las obligaciones de un funcionario en un Estado absolutista que exigía de sus funcionarios una obediencia ciega, y el cumplimiento al pie de la letra de las órdenes reales. Sin embargo, esta actitud estaba raras veces presente entre los funcionarios transoceánicos. La mayoría de ellos tendía más bien a una postura más flexible, y procuraban seguir las órdenes de la Corona para adaptarlas a las condiciones de las provincias americanas. Estos funcionarios, basados en su responsabilidad por la tranquilidad y seguridad de los pobladores de los territorios que se les habían encargado, estaban dispuestos a no cumplir las órdenes de la Corona cuando su realización implicaba graves perjuicios. Dada la dificultad de aplicación de las resoluciones de la Ordenanza, el virrey Flórez adoptó claramente esta postura. En oposición al fiscal Posada, declaró Flórez: "Aconsejo a su Excelencia que, según mi opinión., los puntos de mayor peso acerca del tributo y otros importantes de la Ordenanza no se pongan en vigor al mismo tiempo en todo el reino, sino poco a poco y sin provocar la atención y la intranquilidad de la población..."²³ En relación con el problema del nuevo ordenamiento del tributo, Flórez opinó a fin de

²² Véase el documento del fiscal de Real Hacienda Posada del 12 de mayo de 1788, testimonio 7. Este escrito está incorporado en la carta 640 del 28 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521.

²³ Carta 640 del 28 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521.

cuentas, durante una reunión de la Junta Superior, que no podía autorizar ni la puesta en vigor de estas resoluciones, ya que tendrían graves consecuencias por todo el virreinato.²⁴ Esta opinión, que era acorde con la tradición de la administración de los reinos americanos, se impuso en la época que siguió, lo que dio por consecuencia que muchos de los artículos de la Ordenanza fueran abrogados o modificados, por las autoridades virreinales mismas o porque la Corona lo ordenaba con base en sugerencias de las autoridades americanas. Por este motivo, la Ordenanza sólo parcialmente se puso en práctica, ya que muchos de los artículos del conjunto de leyes se habían eliminado antes de que se pudieran implantar.

Los informes llegados de la Nueva España acerca de las controversias por competencia entre el virrey y el superintendente, así como las dificultades de la puesta en vigor de las resoluciones de la Ordenanza, encontraron en Madrid una situación muy modificada. José de Gálvez, marqués de Sonora, ministro de Indias que apoyaba las reformas de la administración americana, había muerto a mediados de 1787. El Ministerio de Indias se había dividido en dos organismos. La Secretaría de Hacienda y Guerra de Indias ahora quedaba interinamente bajo la dirección del ministro de Marina, Antonio Valdés y Bazán, en tanto que la Secretaría de Gracia y Justicia se puso a las órdenes del ex fiscal del Consejo de Indias, Antonio Porlier. Las circunstancias relativas al sistema de intendencias ciertamente eran, en su enorme mayoría, parte del área del ministerio dirigido por Valdés, pero desde que se estableció la Junta Suprema de Estado, este gremio también fue responsable de todos los asuntos importantes que afectaran a los reinos transoceánicos de España. Con esto, sin embargo, las decisiones para resolver los problemas de los reinos americanos ya no dependían exclusivamente del arbitrio de un solo hombre, como casi siempre ocurriera durante el periodo del ministro de Indias, Gálvez. Los informes de la Nueva España y de otras partes de Hispanoamérica acerca de las dificultades de la puesta en vigor o de la Ordenanza de Intendentes y, sobre todo, de las desavenencias entre el virrey y el superintendente, que no se limitaron a México, causaron desconcierto en Madrid. La Corona adoptó entonces una actitud de precaución respecto del programa reformista propuesto y se decidió por la eliminación de las causas originales de las desavenencias. El 2 de octubre de 1787, el ministro

²⁴ Véase *Acuerdo de la Junta Superior de Real Hacienda*, del 9 de septiembre 1788, testimonio 7 de la carta antes citada del virrey Flórez.

de Indias Valdés envió al virrey Flórez una Real Orden en cuyo contenido se decía que el rey había decidido nombrar a Mangino como miembro del Consejo de Indias y que por este motivo Mangino debía ir inmediatamente a España. La dirección de la Superintendencia, de manera transitoria, debía ejercerla el virrey.²⁵ El 4 de febrero de 1788, Mangino le entregó al virrey la dirección de todos los asuntos oficiales.²⁶ Otra Real Orden que Valdés envió a Flórez ordenaba al virrey que hiciera un juicio personal acerca del sistema de intendencias y su utilidad, además de expresar si consideraba apropiado que se realizaran modificaciones a la Ordenanza.²⁷ Un año después, la Junta Suprema de Estado decidió la eliminación del cargo del asesor letrado de la Superintendencia,²⁸ con base en la solicitud contestada por el virrey Flórez. Con la eliminación de la Superintendencia o, en su caso, la incorporación de sus responsabilidades a las del virrey, en el otoño de 1787 para todo el sistema de intendencias se inició una época de inseguridad. En apariencia, la Corona sopesaba la posibilidad de abrogar todo el sistema de intendencias y ordenar un regreso al viejo orden administrativo. Al mismo tiempo, se emprendieron numerosas modificaciones de las resoluciones individuales de la Ordenanza.

De importancia especial fueron las modificaciones introducidas en el nombramiento de los subdelegados. La Ordenanza había concedido a los intendentes el derecho de nombrar a estos subdelegados, que se quedarían en su cargo al arbitrio de los mismos pero que también podían ser destituidos a su capricho. Por medio de una Real Orden del 7 de octubre de 1788, se comunicó a las autoridades americanas que el rey había decidido, con base en un documento de investigación de la Junta Suprema de Estado, que se transfería al virrey el derecho de confirmación de los subdelegados nombrados por los diversos intendentes. A partir de entonces, los intendentes debían comunicar al virrey todo nombramiento y solicitar su confirmación en el cargo. Al mismo tiempo, se confirió al virrey el pleno poder de rechazar todo nombra-

²⁵ Véase la carta 132 del 8 de febrero de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515; véase además Beleña, *op. cit.*, t. 2, p. 86.

²⁶ Véase la carta sin número del 26 de febrero de 1788, Mangino a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

²⁷ La Real Orden tenía fecha del 2 de octubre de 1787; véase la carta confidencial del 25 de febrero de 1788, Flórez a Valdés, AGN, *Intendencias*, t. 63, exp. 11.

²⁸ Véase la carta 213 del 25 de marzo de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1515; además la carta del 3 de abril de 1789, Flórez al asesor de la superintendencia, José Ayala Matamoros, AGN, *Intendencias*, t. 27.

miento del intendente y transferir el nombramiento a cualquier otra persona. Si en opinión del virrey la persona que el intendente había nombrado como sustituto no satisfacía las exigencias del cargo, entonces el virrey podría designar a un hombre de su elección.²⁹ Para 1792, la autoridad del intendente en esta área fue más restringida aún. En una Real Orden que se emitió, por sugerencia una vez más de la Junta Suprema de Estado, se ordenaba que los subdelegados se mantuvieran el cargo sólo por un periodo de cinco años. Durante este periodo, a los subdelegados del intendente sólo podía suspenderlos el virrey, por motivos fundamentados. El derecho de los intendentes al nombramiento de sus subdelegados fue restringido una vez más. Se ordenaba que los intendentes propusieran una tercia de personas a la elección del virrey. Éste escogería a una de las personas propuestas, o bien nombraría interinamente a una de su elección, comunicándole a la Corona el caso con el fin de lograr del rey la confirmación de su elección.³⁰ Esta determinación significaba una gran limitación de la autoridad del intendente y, a la vez, una mayor centralización administrativa. Más adelante, estas determinaciones darían por consecuencia que los subdelegados tuvieran el mismo *status* legal de funcionarios que antes era de los alcaldes mayores y los corregidores. Este retorno a antiguos principios socavaría toda la obra reformista.

Sin embargo, también otras resoluciones de la Ordenanza fueron modificadas por orden de la Corona. Por ejemplo, por Real Orden del 22 de octubre de 1787 se restituyó al virrey la autoridad de confirmar en su cargo a los alcaldes ordinarios que fueran elegidos por los cabildos urbanos. El artículo 11 de la Ordenanza había transferido esta responsabilidad a los intendentes. Por medio de la determinación mencionada, se suspendía la vigencia del artículo 11 en este punto y se ordenaba el estricto cumplimiento de la ley x, título III, libro V de la Recopilación.³¹ Otra Real Orden de la Corona afectaba la administración de propios y arbitrios de las ciudades, cuya dirección superior se había transferido a la Junta Superior. Una ley de 1788 indicaba que la última decisión acerca del destino y uso de los ingresos urbanos debería ser

²⁹ Real Orden del 7 de octubre de 1788, Porlier al virrey de la Nueva España, AGI, *Indiferente general*, leg. 663.

³⁰ Real Orden del 19 de enero de 1792, marqués de Bajamar al virrey de la Nueva España, AGI, *Audiencia de México*, leg. 663.

³¹ Véase la carta 61 del 22 de marzo 1788, Flórez a Porlier, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1423.

tomada por las audiencias y ya no por la Junta de Hacienda. Se suponía que las sugerencias para invertir estos recursos las harían los justicias ordinarios (éstos, en las ciudades en que existía un cabildo, eran los alcaldes ordinarios, y en todos los demás lugares eran los subdelegados). Sólo en las ciudades capitales de las intendencias, esta tarea era parte de las responsabilidades del intendente, cuya influencia en la planeación del presupuesto de los municipios fue restringida en todos los restantes partidos de la provincia, ya que a partir de entonces sólo podrían aprobar las proposiciones hechas por los justicias ordinarios. Con esta transferencia de autoridad y responsabilidad, la Junta de Hacienda también perdió en favor de la Audiencia su posición de autoridad central para la dirección de todos los asuntos administrativos relativos a la economía.³² En 1791 se ordenó además que las apelaciones contra sentencias dictadas por la Junta Superior de Hacienda ya no fueran dirigidas al Ministerio de Indias, como lo indicaba la Ordenanza de Intendentes, sino al Consejo de Indias.³³ Además, una Real Orden de 1788 daba instrucciones a las autoridades coloniales que la administración de diezmos, como hasta entonces se debía realizar de acuerdo con el antiguo sistema, y que los artículos relativos de la Ordenanza momentáneamente quedaban suspendidos en su vigencia.³⁴ La cantidad de modificaciones y suspensiones de artículos de la Ordenanza por medio de leyes fue muy elevada. Hasta 1794 se abrogaron o reformaron 74 de los artículos de la instrucción de servicios.³⁵ Estas modificaciones y nuevas reglamentaciones fueron, casi sin excepción, fundamentadas en solicitudes de las autoridades americanas a la Corona. El concepto que se adoptó fue que las determinaciones de la Ordenanza que se topaban con dificultades al entrar en vigor debían ser eliminadas o reducidas en sus efectos. Por lo general, esto se logró restituyendo las reglamentaciones que estaban vigentes antes de la emisión de la Ordenanza de Intendentes y que habían sido suspendidas por esa instrucción de servicios. Algunas de estas resoluciones, por ejemplo la referente al nombramiento de los subdelegados y la confir-

³² Véase la Real Orden del 14 de septiembre de 1788, Porlier a Flórez, AGI, *Indiferente general*, leg. 13; así como AGN, *Bandos*, t. 15, núm. 24.

³³ Véase Real Orden circular del 11 de enero de 1791, Lerena al virrey de la Nueva España, AGI, *Indiferente general*, leg. 662.

³⁴ Véase AGN, *Historia*, t. 84, exp. 5, entre esto los núms. 139 a 252 relacionados con la copia del Cedulario de Secretaría del Virreinato.

³⁵ Véase la copia del Cedulario de Secretaría del Virreinato, AGN, *Historia*, t. 74, exp. 5.

mación de la elección de los alcaldes ordinarios, fueron expresión clara del esfuerzo por lograr una mayor centralización. Lo interesante es que la mayoría de las modificaciones de la Ordenanza fuera realizada por la Junta Suprema de Estado, lo que muestra que el gobierno central madrileño atendía especialmente a todo lo que tuviera relación con el establecimiento de las intendencias. Además, las modificaciones emprendidas por este gremio muestran que el gobierno español seguía con preocupación los desarrollos de sus posesiones transoceánicas y que consideró prudente que las medidas reformistas implantadas por Gálvez fueran limitadas y reducidas. Por lo general, se observa que la política de la Corona luego de la muerte de Gálvez se esforzó menos por apoyar al sistema de intendencias que por reforzar la autoridad de los organismos oficiales que habían sido afectados por la Ordenanza. Pese a las dudas que quedaban sobre la utilidad de la reforma, la Corona por su lado no podía decidirse a cancelar las intendencias. Hasta 1790, la burocracia ministerial española intentó resolver los problemas que se habían creado con el establecimiento de las intendencias. En 1790, la Junta Suprema de Estado al parecer se decidió a transferir todo el asunto al Consejo de Indias,³⁶ según la impresión que dan los documentos opuestos a las intendencias, como las de los dos virreyes, Croix y Revillagigedo, el de este último presentado más de diez años después de terminar su periodo de gobierno virreinal, en que plantea al Consejo de Indias la reelaboración de la Ordenanza de Intendentes.³⁷

Las medidas que tomó la Corona para eliminar las dificultades causadas por el establecimiento de las intendencias las más de las veces, sin embargo, sólo contribuyeron a complicar más los problemas o a crear nuevas dificultades. Al unirse la Superintendencia al cargo de virrey, el máximo representante del monarca en la Nueva España adquirió de nuevo la dirección de la administración financiera. Sin embargo, no disponía de poderes tan plenos y extensos como los que tuviera el

³⁶ Por Real Orden del 16 de marzo de 1790, todo el material relacionado con las intendencias se envió al Consejo de Indias, AGI, *Indiferente general*, leg. 1714. El virrey del Perú, Caballero de Croix, en su documento de 1789, se había vuelto en contra del sistema de intendentes. Véase AGI, *ibid.* Revillagigedo, en cambio, se expresó en favor del sistema en 1789, al asumir el cargo, aunque su extenso documento proviene de 1791.

³⁷ El resultado de este trabajo fue la "Ordenanza General formada por orden de Su Majestad y mandada imprimir y publicar para el gobierno e instrucción de intendentes, subdelegados y demás empleados en Indias. Madrid 1803". Este compendio de leyes, muy extenso, nunca entró en vigor.

superintendente general antes de emitida la Ordenanza, ya que ahora era un subdelegado del secretario de Hacienda de Indias y debía plegarse a las decisiones de la Junta Superior en todas las circunstancias importantes, de acuerdo con las resoluciones de la Ordenanza. Las consecuencias de esta modificación pronto las resentiría el virrey Revillagigedo al planear distintas reformas a la administración financiera cuando la Corona le ordenara perentoriamente presentar sus planes a la Junta Superior, aunque las reformas que planeaba afectaban precisamente a autoridades cuyos dirigentes eran miembros de la Junta Superior.³⁸ La unificación de la Superintendencia con el cargo de virrey también tuvo como consecuencia que el virrey tuviera que hacerse cargo de la dirección de la intendencia de provincia de la capital novohispana, que estaba entre las responsabilidades de la Superintendencia. El virrey Flórez, sin embargo, se defendió ante esta nueva orden. Alegando su precario estado de salud, rogó a la Corona que nombrara un corregidor para el circuito jurisdiccional de la capital, pues consideraba que el Cabildo requería con urgencia estar bajo un control directo. Se suponía que este corregidor, mientras se mantuviera el sistema de intendencias, también reabría el nombramiento de intendente de provincia.³⁹ La central madrileña estuvo de acuerdo y se nombró a Bernardo Bonavía corregidor de México y, de manera interina, intendente de la provincia de la capital precisamente a la misma persona que Flórez había propuesto para ocupar este cargo.⁴⁰

Esta reglamentación, que significaba una excepción puesto que en todos los restantes reinos coloniales españoles eran los virreyes quienes debían encargarse de la dirección de la intendencia de provincia de la capital, volvería a causar numerosas desavenencias por cuestiones de competencia. Fue necesario entonces determinar qué tareas formaban parte de las responsabilidades de Mangino en su calidad de superintendente, por una parte, y cuáles en su calidad de intendente de provincia. Los ministros de cajas reales de México no estaban dispuestos a reconocer la superior jerarquía del intendente de provincia.⁴¹ El

³⁸ Véase, entre otros, la carta muy reservada, sin número, del 30 de noviembre 1790, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540.

³⁹ Véase la carta confidencial 167 del 25 de febrero de 1788, Flórez a Valdéz, AGN, *Intendencias*, t. 13, exp. 11; además, la carta reservada 168 del 25 de febrero de 1787, del mismo al mismo, *ibid.*

⁴⁰ Véase AGN, *Intendencias*, t. 13, exp. 29.

⁴¹ Véase AGN, *Intendencias*, t. 13, exp. 37; además carta 1 del 12 de noviembre de

fiscal y el oidor de la Audiencia de México, miembros de la Junta de Almoneda, se negaron a conceder al intendente la presidencia de este gremio.⁴² Otra desavenencia surgió entre Bonavía y los oidores de audiencia, por la cuestión de la secuencia de jerarquía que debía seguirse en las visitas semanales que debían hacerse a las prisiones de la capital, las cuales, según la antigua reglamentación, debían realizar diferentes oidores y corregidores. Sin embargo, Bonavía opinaba que, siendo intendente de provincia, debía ocupar un lugar destacado en la secuencia de jerarquía que se observaba en este trámite administrativo, mucho más, en todo caso, que la posición de simple corregidor.⁴³ El problema de las atribuciones de cada quien se complicó totalmente cuando la Corona ordenó, por Real Orden del 15 de febrero de 1790, que se volviera a instituir la Superintendencia de Propios y Arbitrios de la capital de México y que le confiara al oidor Cosme de Mier su dirección en comisariado, junto con el cargo de juez conservador del desagüe de Huehuetoca (el sistema de canalización que drenaba el valle de México). Bonavía protestó contra esta mengua de su autoridad, mientras el oidor insistía en que se le permitiera tomar posesión de su nuevo cargo. Si bien de acuerdo con lo indicado en la Real Orden, esta comisión ya había sido ejercida por un oidor antes del establecimiento del sistema de intendencias, en México no se podía determinar qué autoridades y responsabilidades estaban incluidas en este cargo. Tampoco Cosme de Mier sabía qué poderes estaban atribuidos a su cargo, pero de todas maneras insistía en ejercerlo. El nuevo virrey, conde de Revillagigedo, se dirigió entonces a la Corona y le solicitó eliminar el cargo por considerarlo superfluo, pues creía que el intendente no sólo debía ejercer control de las finanzas urbanas según lo indicaba la Ordenanza, sino que, además, estaba en mejor posición que un oidor de audiencia para ejercerlo.⁴⁴ La central de Madrid, sin embargo, insistió en que se cumpliera su orden y no hizo caso a las repetidas peticiones

1788, Bonavía a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1974; también la carta 707 del 23 de diciembre 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1529.

⁴² Véase la carta de la Audiencia de México al Consejo de Indias del 26 de mayo 1789, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1974.

⁴³ Véase la carta 8 del 26 de septiembre 1789, Bonavía a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1974.

⁴⁴ Véase AGN, *Ayuntamientos*, t. 223, exp. 1; además, carta confidencial 17 del 5 de marzo 1791, Revillagigedo a Porlier, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1431; también la carta 598 del 24 de octubre 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

del virrey.⁴⁵ En vez de eso, en 1790 tomó unas determinaciones adicionales que fueron rechazados furiosamente por el virrey. Lo que ordenó la Corona fue que la Intendencia de la capital de México fuera eliminada, y que el virrey se hiciera cargo directamente de la intendencia de provincia. Esta determinación se fundamenta en que en otros virreinos transoceánicos eran los titulares superiores quienes atendían los asuntos de la intendencia de las capitales. Además, los altos honorarios que tenía asignado el intendente eran una carga excesiva para las finanzas de la Corona. Revillagigedo se defendió enérgicamente en contra esta medida. Indicó que las tareas que debía realizar un intendente de provincia no iban acordes con la dignidad de un virrey y que sus funciones como presidente de la Audiencia, de superintendente del área de finanzas, su calidad de gobernador de la Nueva España y de capitán general ya no le dejaban tiempo para también hacerse cargo de los asuntos de una provincia, no sólo muy extensa sino densamente poblada, como la Intendencia de México. Además, hizo notar que él no podía realizar las prescritas visitas a la provincia, como tampoco la inspección mensual de las cajas reales, además de las restantes responsabilidades del intendente según la Ordenanza. Por lo demás, señaló que el cargo de intendente de México no representaba ninguna carga adicional al fisco, cargo que Bonavía a fin de cuentas sólo recibía los honorarios correspondientes a un corregidor. Pero las objeciones del virrey fueron vanas. Lo que decidió la Corona, y así se lo comunicó, fue la eliminación de la intendencia, indicándole que asumiera sus responsabilidades y que transfiriera como comisión a otros funcionarios las responsabilidades que él no podía atender. Esta decisión, por lo menos en el área territorial de la capital del virreinato, significó una nueva división de los asuntos de carácter oficial en diversas comisiones, como antes de ser establecido el sistema de intendencias. Revillagigedo se negó tres veces a eliminar la Intendencia de México, y con esto logró que la aplicación de esta decisión de la Corona fuera aplazada hasta 1794, poco antes de terminar su encargo de virrey.⁴⁶

También otras medidas adoptadas por la Corona contribuyeron a

⁴⁵ Véase la carta confidencial 12 del 31 de octubre de 1792, Revillagigedo a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1547; además Real Orden (copia sin indicación del remitente) del 21 de abril de 1793, dirigida a Revillagigedo, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

⁴⁶ Toda la correspondencia entre el virrey Revillagigedo y la Corona acerca de la Intendencia de México se encuentra en AGN, *Intendencias*, t. 25, exps. sin núm. (con el título "Sobre la extinción de la Intendencia de México").

hacer que la administración del virreinato se enfrentara a difíciles problemas, además de crear muchas inquietudes. Esto sucedió también, por ejemplo, con la orden de que la dirección superior de las finanzas municipales se quitara a la Junta Superior y se le confiara a la Audiencia. En la Real Orden antes indicada se decía que la Audiencia debía tener una autoridad igual a la que poseía antes del establecimiento del sistema de intendencias. Por tanto, la Audiencia exigía tener ahora la dirección de todos los asuntos relaciones con las finanzas municipales. Sin embargo, se pudo constatar que la Audiencia, también antes del establecimiento de las intendencias, no había tenido nunca poder alguno en tal materia, sino que quienes eran responsables en todas las circunstancias relativas eran los virreyes, a partir del establecimiento de la Contaduría General de Propios por el visitador Gálvez en 1768. Cuando el virrey le solicitó en dos ocasiones, en corto lapso, un documento oficial relacionado al fiscal de Real Hacienda, este funcionario le dio respuestas contradictorias. Después que los documentos fueron revisados en distintas instancias, el virrey decidió tratar de corresponder en justicia a las dos partes, a la Audiencia y a la Junta Superior, por lo que indicó que la Audiencia sólo tomaría decisiones respecto de los asuntos relacionados con la inversión del dinero excedente, en tanto que en todas las demás circunstancias era la Junta Superior la que debía decidir.⁴⁷

Las diversas órdenes e instrucciones de la Corona no sólo crearon o intensificaron el desconcierto y la belicosidad entre el grupo de funcionarios del virreinato, sino que también dificultaron el trabajo rutinario de la administración e impidieron la aclaración de las tan confusas relaciones de competencias que había especificado la Ordenanza de Intendentes. El virrey Revillagigedo, por tanto, en varias ocasiones se vio impulsado a quejarse en cartas confidenciales y personales al primer ministro Floridablanca, en contra de los dos ministros de Indias responsables, Polier y López de Lerena. Echaba en cara a ambos ser injustos y mostrar mala voluntad, ya que constantemente saboteaban sus medidas. Revillagigedo también se dirigió a López de Lerena, en carta confidencial, señalando que las cosas no podían seguir como hasta entonces y que era incomprensible la desconfianza demostrada hacia sus proposiciones. Le preguntaba si creía que las demás autori-

⁴⁷ Véase la carta 129 del 26 de junio 1790, Revillagigedo a Porlier, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1429; véase además la carta 12 del 15 de enero 1791, Revillagigedo a Porlier, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1431.

dades a las que consultaba el ministro contaban con la iluminación del Espíritu Santo. Añadía que no podía aceptar que se le confiara a un hombre un reino de tal extensión territorial y que luego se desconfiara de sus proposiciones y que hasta medidas sin importancia se le rechazarán.⁴⁸

La confusa posición de la Corona respecto del sistema de intendencias, no obstante, también debilitaba el prestigio de los intendentes y alimentó rumores acerca del anuncio de una posible abolición del sistema de intendencias. Debido a esto, la posición de los intendentes se tornó más insegura, y esto sucedió tanto más porque también las preguntas respecto de sus dudas no tenían respuesta clara en los artículos de la Ordenanza acerca de su autoridad. Por ejemplo, el intendente de Puebla, Manuel de Flon, escribía:

En el cumplimiento de mis labores he realizado muchas anotaciones (a la autoridad superior), pero las decisiones fueron escasas, de manera que el sistema de intendentes, en vez de reforzarse, se ha transformado en un caos de órdenes en que ni el intendente sabe qué es lo que puede ordenar, ni los subordinados si deben escucharlo; nadie sabe cuáles son sus poderes, ya sea porque se le pide aclaración (a las autoridades superiores) y no se recibe contestación clara o bien porque a otros les falta orden...⁴⁹

También el intendente de Guanajuato, Amat y Tortosa, se quejó ante el virrey del desorden que había en su provincia, lo que achacó al hecho de que se estuviera esperando muy pronto la eliminación de las intendencias.⁵⁰ El intendente de San Luis Potosí, Bruno Díaz de Salcedo, también escribió que después de saberse del fallecimiento de José de Gálvez, en todas las provincias de la Nueva España se esperaba que se abrogaran las intendencias.⁵¹ En 1792, el intendente de Puebla, Flon,

⁴⁸ Carta confidencial del 30 de septiembre 1791, Revillagigedo a Floridablanca, AGI, *Estado*, 20-88; véase además la carta confidencial del 31 de octubre de 1791, Revillagigedo a Floridablanca, AGI, *Estado*, 20-91; también la carta confidencial del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a Floridablanca, AGI, *Estado*, 20-101; a esta carta se anexa un extracto de la carta confidencial del 2 de junio 1791, la cual Revillagigedo dirigió a López de Lerena.

⁴⁹ Carta del 14 de marzo de 1788, Flon a Flórez. Contenido en carta 610 del 27 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, cuaderno 2 del *Testimonio*, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1521.

⁵⁰ Carta confidencial 542 del 11 de noviembre de 1789, Amat y Tortosa a Revillagigedo, AGN, *Historia*, t. 159, exp. 1.

⁵¹ Véase el testimonio de la carta del 4 de diciembre de 1792, Díaz de Salcedo a Re-

informaba que se había intentado todo entre la opinión pública para desacreditar el sistema de intendencias. Con este propósito, se hizo correr el rumor de que ya se había firmado el decreto real que abolía las intendencias. Con esto, no sólo se había disminuido la dignidad de los nuevos funcionarios, sino que se había impedido, o al menos pospuesto, la aplicación de las determinaciones reales. Como todas estas acciones no habían sido castigadas, no se logró públicamente ningún tipo de humillación y habladurías malintencionadas en contra de los intendentes. Afirmaba que la Junta Superior y la Audiencia estaban demasiado lejos para castigar este tipo de manifestaciones y que los escritos del intendente mostraban el desprecio de que se le hacía objeto. Ninguno de los funcionarios de la administración de impuestos o subdelegado lo reconocía a él como su superior. Y lo más grave era que esta insubordinación era apoyada. El documento legal reformista, por tanto, era más un motivo de disputas acerca de las intendencias, que el nuevo sistema de administración ordenado por el rey.⁵² Con la destitución del superintendente Mangino, los intendentes habían perdido a su más influyente favorecedor ante la administración central virreinal. El virrey Flórez, en vista de las variables actitudes que adoptaba la central madrileña, tampoco quería declararse en favor o en contra del sistema, y por esto dejaba de dar un apoyo decidido a los nuevos funcionarios. Como Flórez era de salud frágil, muy rara vez participaba en las reuniones de la Junta Superior.⁵³ Por ello, esta autoridad cayó bajo la influencia del regente de audiencia, Gamboa, a quien se transfería la presidencia del organismo en ausencia del virrey. Gamboa, sin embargo, era adverso al sistema de intendencias, y era además un criollo íntimamente relacionado con los intereses del estrato social superior del virreinato.⁵⁴ Por la influencia de este funcionario, la Junta Superior repetidamente tomó decisiones que iban en contra de los intendentes y con frecuencia también en contra de las leyes en vigor.⁵⁵

villagigedo; está anexado a la carta 512 del 31 de diciembre de 1792, Revillagigedo a Pedro de Acuña, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1435.

⁵² Carta 9 del 27 de junio de 1792, Flon a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1976.

⁵³ Carta muy reservada, sin número, del 30 de noviembre de 1790, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540.

⁵⁴ Véase las expresiones del intendente Flon en su carta 9 del 27 de junio de 1792, al ministro Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1976.

⁵⁵ Véase la copia de la carta muy reservada del 26 de noviembre de 1790 del fiscal de Real Hacienda, Ramón de Posada, a Revillagigedo; carta muy reservada, sin núme-

Por este motivo, los intendentes de provincia tampoco hallaron apoyo de parte de esta autoridad. La oposición en la opinión pública y de numerosas autoridades oficiales al sistema de intendencias, las cuestiones no aclaradas acerca de las competencias de los nuevos funcionarios y el escaso apoyo por parte de los organismos administrativos superiores, así como las dudas acerca de si seguiría vigente el sistema de intendencias, dieron por consecuencia que los grandes proyectos contenidos en la Ordenanza no pudieran iniciarse siquiera. La prevista reorganización de la administración del diezmo fue suspendida así como la nueva reglamentación acerca de los tributos. Los intendentes no hacían visitas por sus provincias ni podían adoptar medidas eficaces para promover la economía, el comercio y el tránsito de personas y mercancías por el área de sus provincias. Asimismo, quedó sólo en proyecto la realización de las descripciones de las particularidades de los territorios y los recuentos de la población, que había exigido la Ordenanza. Tampoco en relación con el saneamiento de las finanzas urbanas pudieron lograrse progresos dignos de mención y ni siquiera fue posible aplicar los reglamentos de propios y arbitrios como se había previsto. Las intendencias estaban condenadas a la ineficiencia y no podían realizar una labor administrativa activa y enérgica. La obra reformista de Gálvez vegetó y con seguridad habría estado condenada al total fracaso de no ser porque el sucesor de Flórez, el virrey conde de Revillagigedo, se declaró y actuó enérgicamente en favor de su continuación.

En octubre de 1789, Revillagigedo tomó posesión de su cargo como virrey de la Nueva España. La instrucción secreta que la Corona había entregado al nuevo virrey contenía la orden de que informara inmediatamente acerca de la situación existente acerca del sistema de intendencias en la Nueva España, tan pronto como tuviera una visión general de los problemas correspondientes a su establecimiento.⁵⁶ Pocos meses después de haber ocupado el cargo del virreinato, Revillagigedo cumplió con su función. No hay duda de que él consideraba al sistema de intendencias como una institución sumamente útil, que debía de mantenerse a como diera lugar. En marzo de 1790, Revillagigedo

ro, del 30 de noviembre de 1790, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540.

⁵⁶ Carta 35 del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a Floridablanca, AGI, *Estado*, 20-69. En este escrito el virrey menciona su solicitud contenida en su instrucción, para que se haga un documento relacionado con el sistema de intendencias.

escribió un documento acerca de si se debía o no abolir la intendencia de Zacatecas (tal como lo había sugerido el virrey Flórez), acerca de lo que comentó que estaba tan lejos de aconsejar su abolición como que recomendaría establecer nuevas intendencias, si eso fuera posible, en vista de la situación financiera del momento.⁵⁷ Cuando en julio de ese mismo año el virrey empezó a enviar las primeras partes de su extenso documento en respuesta a la petición de la Corona, escribió lo siguiente acerca del sistema de intendencias:

Naturalmente soy de la opinión de que es de lo más importante y creo que los medios para el establecimiento y perfeccionamiento no serán difíciles de encontrar, hasta en tanto sea posible a las fuerzas humanas; puesto que se han emprendido ya los (esfuerzos) más inmediatos para destruir a esta gran obra desde su nacimiento y en su infancia, creo que debo emprender su defensa con la extensión, la claridad y el orden que exigen las múltiples circunstancias delicadas y de tan distinta naturaleza, a las que es válido combinar y que han de contribuir a la perfección del sistema.⁵⁸

En otro documento dirigido a la Corona, Revillagigedo dice que siempre será un apologista del nuevo sistema, ya que veía en él los auténticos intereses del bienestar público y los de la Corona, unidos en forma digna de asombro.⁵⁹ Sin embargo, el virrey no sólo se limitaba a defender el sistema de intendencias de manera general y a comprometerse para que continuara vigente, sino que investigó con gran minuciosidad cada una de las determinaciones de la Ordenanza e hizo proposiciones concretas para complementar o modificar numerosos artículos de la instrucción de servicios. Para mediados de 1791, Revillagigedo había terminado de redactar su documento acerca de las intendencias y envió una copia a cada uno de los ministros responsables, a López de Lerena y al marqués de Bajamar, así como al primer ministro, Floridablanca.⁶⁰

⁵⁷ Carta confidencial 452, del 30 de marzo de 1790, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1973.

⁵⁸ Carta confidencial 648, del 2 de junio de 1790, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1532.

⁵⁹ Carta confidencial, sin número, del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Estado*, 20-69.

⁶⁰ Carta 35 del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a Floridablanca; carta confidencial, sin número, del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Estado*, 20-69; carta confidencial 270 del 1 de junio de 1791, Revillagigedo al marqués de Bajamar, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1430.

Si bien Revillagigedo se comprometió decididamente en favor de mantener las intendencias, su punto de vista acerca del nuevo sistema administrativo difería en muchas formas de las resoluciones referentes al nuevo orden de la administración novohispana contenidas en la Ordenanza.⁶¹ Revillagigedo insistía, sobre todo, en que era necesario reforzar la autoridad y dignidad del virrey. La transferencia de la administración de las finanzas al superintendente le parecía una insoportable reducción del poder del virrey, que había convertido al virreinato en un monstruo de dos cabezas. Entre tanto, sin embargo, se había restaurado la situación anterior, pero debía insistir con todas sus fuerzas en que en aquellos reinos tan alejados de la metrópoli nada podía ser más importante que reforzar la autoridad del representante del rey. De ser necesario, decía, sería mejor ocultar los errores de un virrey y, llegado el caso, castigarlo, que recortar sus plenos poderes. Estas reflexiones motivaron a Revillagigedo a sugerir que se tomaran medidas para reforzar el poder virreinal, lo que debía lograrse colocando al intendente directa e inmediatamente bajo la autoridad única del virrey, y que ya no tuviera que reconocer la autoridad superior de la Junta.⁶² Los plenos poderes que la Ordenanza había asignado a la Junta Superior —acerca de la administración de los Propios y Arbitrios de las ciudades— los quería transferir Revillagigedo al virrey. Asimismo, la dirección de la Causa de Policía deseaba transferirla de la Junta Superior al virrey.⁶³ Más adelante, Revillagigedo consideraba que se debía dividir en dos la Junta de Hacienda. Una de las juntas debía componerse del virrey, del regente y del decano, dos oidores de audiencia nombrados por el virrey y por el fiscal de Real Hacienda, para ocuparse exclusivamente de los aspectos judiciales de las finanzas. La segunda junta sólo tendría como responsabilidad la dirección de las finanzas, y se compondría del virrey, del intendente de la capital, del decano de la Audiencia, del fiscal de la Real Hacienda, del contador mayor de más antigüedad en el Tribunal de Cuentas, del funcionario de mayor antigüedad en las cajas generales de la capital, del superintendente de la Casa de Moneda y de la Aduana de México, del contador de tributos y de los directores de los impuestos de la Alcabala y de los monopolios de la pólvora

⁶¹ El documento fue publicado por Luis Chávez Orozco (comp.), *Documentos para la historia económica de México*, t. 4. Véase los siguientes documentos de Revillagigedo.

⁶² Fracción 117 del documento mencionado.

⁶³ Fracciones 236 a 243 del documento.

ra y del tabaco.⁶⁴ Esta proposición no significaba más que la limitación de la Junta Superior a las funciones que tenía antes de establecerse las intendencias, puesto que la junta mencionada en primer término no sólo sería una especie de extensión especial de la Audiencia. No obstante, Revillagigedo se esforzó por aumentar la autoridad del virrey en el seno de la Junta Superior ya instaurada. Por eso, promovió con insistencia que en los casos de empate de votos sería el virrey quien lo rompería.⁶⁵ Este caso podía darse con mucha facilidad, pues la junta estaba compuesta por cinco miembros, de los cuales el fiscal de Real Hacienda no tenía derecho a decisión cuando representaba al fisco real. También con respecto al vicepatronato, Revillagigedo intentó reforzar la autoridad del virrey. Con este fin, propuso que en el virreinato no hubiera ningún otro vicepatrono propietario, aparte del representante del monarca, o sea el virrey. El comandante general de las provincias internas y el presidente de la Audiencia de Guadalajara en realidad no tenían derecho alguno para solicitar tal dignidad. Por cierto que los intendentes, como subdelegados del virrey, serían los encargados de ejercer el vicepatronato, sin que por ello disfrutaran de plenos poderes. Lo único que debían hacer era canalizar las informaciones y documentaciones correspondientes, sin que tuvieran derecho de tomar decisión alguna al respecto, y sin derecho a percibir los ingresos honorarios fundamentados en la condición clerical de los vicepatronos.⁶⁶ También respecto de los subdelegados, el virrey hizo sugerencias en su documento, proposiciones que se desviaban mucho de las resoluciones de la Ordenanza. A estos subordinados de los intendentes quería transformarlos Revillagigedo en funcionarios profesionales con sueldos fijados. Lo que tenía en mente era la reinstauración de los anteriores alcaldes mayores en los aproximadamente 170 alcaldías mayores y corregimientos en que estaba dividida la Nueva España antes de establecer las intendencias. Los alcaldes mayores debían ser juristas recibidos y nombrados en forma interina por el virrey, además de necesitar la confirmación por parte de la Corona. Revillagigedo quería dividir las alcaldías mayores en tres clases, y a los funciona-

⁶⁴ Fracciones 111 a 113 del documento.

⁶⁵ Véase la carta confidencial, sin número, del 10 de enero de 1790, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1532. Este derecho de precedencia también lo había emitido el virrey Flórez, véase la carta 715 del 24 de diciembre 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1523.

⁶⁶ Fracciones 124 a 128 del documento.

rios de la primera pagarles un sueldo anual de mil pesos, a los de la segunda clase 600 y a los de la tercera clase 400 pesos. Además, todos los alcaldes mayores debían percibir 5% de los tributos cobrados por ellos y 4% de los ingresos derivados de la venta del papel sellado, artículo que ellos debían vender. Adicionalmente, el virrey quería asignar una fracción del 4% (o según el caso 2%) que se restaba de los propios y arbitrios y de los bienes de comunidad para cubrir los gastos de administración. Por otra parte, debían conservar el derecho a los honorarios por trámites que los diversos funcionarios de la justicia cobraban por los servicios judiciales que prestaban. Con lo anterior, Revillagigedo creía que se daría a los alcaldes mayores la posibilidad de una base económica suficiente y, al clasificar a las alcaldías mayores en tres clases diferentes, daba a los funcionarios una promesa de promoción. Los intendentes debían nombrar a los alcaldes mayores como sus subdelegados en las causas de Hacienda y de Guerra. Los alcaldes mayores por su parte (según la suposición del virrey), en todas aquellas poblaciones de su área territorial en que no existieran alcaldes ordinarios, debían elegir a un representante para que fuera el juez del lugar (llamado alcalde pedáneo), el cual debía ser confirmado en su cargo por el intendente. Según la proposición de Revillagigedo, para alcaldes mayores sólo debían nombrarse habitantes de la Nueva España, para que de este modo tuvieran una posibilidad de emprender una carrera de funcionario profesional los que se hubiesen recibido en las universidades del reino. Para finalizar, Revillagigedo opinaba que si bien este plan significaba una carga adicional para el fisco, de alrededor de 93 mil pesos anuales, esta suma se podría conseguir con facilidad de los 17 millones de pesos a que habían aumentado los ingresos por impuestos estatales.⁶⁷

Aparte de estas proposiciones del virrey destinadas al mejoramiento de la administración distrital y local, no sólo razonables sino previsoras, el documento crítico de Revillagigedo contenía otras reflexiones muy interesantes. El virrey preveía la constitución de cuatro nuevas intendencias: la de Tabasco y territorios circundantes; otra con sede en Querétaro para la parte septentrional de la Intendencia de México; la tercera reuniría las cuatro provincias de Tejas, Nuevo León, Nuevo Santander y Coahuila, y, finalmente, una cuarta para la región que en-

⁶⁷ Véase las fracciones 197 a 214 del documento.

globaba a Chihuahua.⁶⁸ Más adelante, el virrey se ocupaba en la graduación de las intendencias en particular. Conjuntamente con ello, lo que intentaba era establecer con mayor precisión un fundamento para las posibilidades de promoción de los intendentes. Por si fuera poco lo anterior, Revillagigedo proponía que se atribuyeran al virrey plenos poderes para el nombramiento de los intendentes, que para entrar en posesión del cargo requerirían la confirmación de parte de la Corona.⁶⁹ Revillagigedo también se ocupó extensamente en su documento crítico de los ámbitos militar y financiero, además de las posibilidades existentes para la promoción de la economía, del comercio y del tráfico de personas y mercancías, responsabilidad que estaba a cargo de los intendentes. El dictamen de Revillagigedo, compuesto finalmente por más de 500 secciones, se ocupaba de todas las resoluciones que se habían emitido para el nuevo orden de la administración, contenidas en la Ordenanza misma. Las proposiciones del virrey hacían patente una gran comprensión de los problemas administrativos y muchas de ellas (especialmente las relacionadas con los subdelegados) habrían sido muy apropiadas para mejorar en forma decisiva el sistema de intendencias.

Revillagigedo se esforzó en especial por fortalecer la autoridad virreinal. El virrey, en su opinión, debía ser la representación personificada de la autoridad superior e ilimitada del virreinato, de quien debía partir toda actividad administrativa. Por esto, también establecía que los intendentes debían quedar subordinados de manera mucho más directa, por lo que se esforzó por limitar los plenos poderes de la Junta Superior, y también los de los propios intendentes de provincia. Su opinión acerca de las tareas de los intendentes en el marco de la administración general del virreinato se diferenciaba por ello considerablemente del concepto que al respecto se había expresado en la Ordenanza. En una carta dirigida a la Corona, Revillagigedo escribió:

Los intendentes deberán ejercer su autoridad bajo dependencia, reconocimiento (de la superioridad virreinal) y subordinación del virrey, porque de esta manera, en vez de usurpar sus poderes o disminuirlos, ellos asegurarán el éxito de sus decisiones y no sobrepasarán los límites que les están asignados como funcionarios subalternos.⁷⁰

⁶⁸ Fracciones 40 a 64 del documento.

⁶⁹ Fracciones 106 a 108 del documento.

⁷⁰ Carta confidencial, sin número, del 1 de junio de 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Estado*, 20-69.

Según su punto de vista, los intendentes de provincia eran principalmente ejecutores de las medidas virreinales. Ellos se encargarían de canalizar las órdenes del virrey a las autoridades subordinadas, supervisarían su ejecución y enviarían al virrey todas las informaciones de los sucesos, y sugerirían también posibles medidas eventuales.⁷¹ En contraste, el objetivo de la Ordenanza había sido la creación de funcionarios provinciales ampliamente autorizados y competentes, que le quitarían algunos asuntos a la administración central virreinal, y de esta manera descargarían el peso de las labores. Según el concepto de la Ordenanza, las situaciones administrativas menos importantes debían ser resueltas por parte del intendente. Revillagigedo, en cambio, quiso conservarle al virrey su extenso ámbito de responsabilidades y asignarle al intendente sólo una función de auxiliar suyo, un paso intermedio entre la autoridad central virreinal y la administración distrital y local. Con esto, Revillagigedo no sólo se limitó a defender el sistema de intendencias, sino que previó al mismo tiempo una transformación completa de las intendencias, cuyo objetivo era recortar los plenos poderes de los intendentes y de la Junta Superior, para engrandecer el cargo del virrey. Con sus proposiciones, lo que intentaba era un refuerzo de la centralización administrativa, la cual se había reflejado por las determinaciones de la Ordenanza.

Revillagigedo no sólo defendió el sistema de intendencias frente a la Corona y en contra de sus opositores que existían en el virreinato, sino que se esforzó porque en todas sus actividades gubernamentales se aplicaran las resoluciones de la Ordenanza y porque las intendencias fueran capaces de funcionar. Concentró sus esfuerzos, sobre todo, en la creación de documentos destinados a estadísticas, cuya elaboración había encargado la Ordenanza a los intendentes de provincias, además de la realización de medidas para la promoción de la economía, el comercio y el tráfico de personas y mercancías, la construcción de edificios y los servicios públicos, así como la higiene pública. Revillagigedo ordenó que se contaran los pobladores, y con este propósito envió a cada intendente instrucciones precisas acerca de la manera de hacer tales censos, y acerca de la forma en que se debía realizar su registro.⁷²

⁷¹ Esto también lo expresó Revillagigedo en su instrucción reservada para su sucesor en el cargo. Véase conde de Revillagigedo, *Instrucción reservada*, fracciones 829 y 830, p. 272.

⁷² Véase la carta 204 del 27 de diciembre de 1789, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1530.

Mandó que se realizaran y se distribuyeran a los intendentes unos formularios que permitieran la elaboración de la matrícula de tributos.⁷³ Motivó a los intendentes para que enviaran a sus oficinas recuentos acerca de las empresas económicas, de prisiones, ríos, lagos y puentes de sus provincias, a la vez que les recordaba su obligación de realizar una visita por el territorio de sus provincias.⁷⁴ También se debe a las enérgicas medidas tomadas por el virrey Revillagigedo el hecho de que se realizara el compendio del *Libro de la Razón General de la Real Hacienda*, que la Ordenanza exigió. Gracias a sus incansables y tenaces esfuerzos, así como a su talento de organizador, puede considerarse que este virrey fue quien llevó a la práctica, durante su periodo de gobierno, incontables resoluciones de la Ordenanza, relacionadas con la Causa de Policía. Los documentos estadísticos que se reunieron por sus indicaciones poco tiempo después le servirían a Alexander von Humboldt para fundamentar sus estudios acerca de la cantidad y composición de la población de la Nueva España, así como de las relaciones económicas y sociales en el virreinato. Los logros de Revillagigedo, que sólo podría haber logrado gracias a la ayuda directa de los intendentes, movieron a Humboldt a calificar a este virrey como "uno de los administradores más activos y acertados del siglo XVIII".⁷⁵ Sus éxitos también mostraron que el sistema de intendencias en el virreinato no sólo pudo causar actividades fructíferas, en primer lugar por medio de extensas y detalladas instrucciones de servicios, sino que también se lograron en mucho mayor medida por las capacidades personales del virrey que por su calidad de director de todo el ámbito de las autoridades burocráticas.

El periodo de servicios del virrey Revillagigedo fue muy importante para el sistema de intendencias. Se debe agradecer a los esfuerzos de esta sobresaliente personalidad el hecho de que la Corona se decidiera a ir en contra de numerosos opositores a dicho sistema y que insistiera en mantener el nuevo sistema de administración. La actitud del virrey tuvo por consecuencia, además, un refuerzo y estabilización del sistema de intendencias. No obstante, en forma paralela se realizaron nu-

⁷³ Véase AGN, *Bandos*, núms. 55 y 56.

⁷⁴ El muy extenso material documental relacionado con estas circunstancias no puede presentarse detalladamente en este espacio, aunque los materiales de apoyo más importantes al respecto se encuentran en AGN, *Historia*, tt. 72, 73, 74, 75 y 76; véase además las expresiones del virrey en conde de Revillagigedo, *Instrucción reservada*, fracciones 142 a 459, pp. 151 ss.

⁷⁵ Humboldt, *Ensayo político...*, t. 2, pp. 12 ss.

merosas modificaciones a artículos de la Ordenanza, que en muchas formas recortaron todavía más los plenos poderes que se suponía debían tener los intendentes, como por ejemplo la ya mencionada modificación según la cual el nombramiento de los subdelegados sería hecho por el virrey y la Corona. Con este tipo de medidas, correspondientes al concepto de Revillagigedo, se debilitó todavía más la autoridad de los intendentes de provincia. Esta pérdida de autoridad del intendente sucedía también con frecuencia porque las autoridades centrales virreinales se inmiscuían en situaciones que la Ordenanza había dejado bajo la responsabilidad y criterio exclusivos de los intendentes. Así fue como la Junta Superior de Hacienda intervino en asuntos de jurisdicción exclusiva del intendente de Puebla en la ocasión en que este funcionario nombró a un escribano de intendencia. Aunque la Ordenanza le concedía expresamente el derecho de nombrar a un escribano de su elección, la Junta Superior declaró nulo el nombramiento del intendente Flon, y obligó a nombrar a otro escribano.⁷⁶ Este debilitamiento de la autoridad de los intendentes sucedió sólo en caso extremo, por medio de aclaraciones de propósitos generales que limitaban los efectos de artículos de la Ordenanza. Por lo general, los dirigentes de determinadas oficinas con frecuencia emitían alguna queja totalmente infundada contra alguna medida de algún intendente, para intervenir en las circunstancias y aprovecharlas, y con ello, disminuir ante la opinión pública la autoridad del intendente. La autoridad burocrática virreinal constantemente hacía esfuerzos por incluir más asuntos oficiales de las autoridades provinciales entre sus responsabilidades. El intendente de Puebla, Manuel de Flon, se quejó con justicia cuando escribió: "México siempre estará tratando de llevar todo hacia allá y está tan interesado que no quise dividir ni los más extremos esfuerzos."⁷⁷

Tras los esfuerzos de la administración central virreinal por allegar-se cuantos más asuntos, también había en muchos casos intereses económicos. Esto se vio con claridad en una anotación de los escribanos mayores de gobierno, dirigida al virrey para señalarle que los subdelegados, que estaban siendo nombrados interinamente por el virrey, también necesitaban nombramiento de la administración virreinal, cuya elaboración además a ellos les correspondía, así como antes se

⁷⁶ Véase AGN, *Intendencias*, t. 17, exps. 3 a 6; además, la carta 9 del 27 de junio de 1792, Flon a Gardoqui, y la carta 12 del 12 de julio 1792, Flon a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1976.

⁷⁷ Carta 9 del 27 de junio de 1792, Flon a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, legajo 1976.

había hecho para los alcaldes mayores. Hasta aquel momento, sin embargo, los subdelegados recibían su nombramiento de los intendentes, como esto había sido lo legal, pues ellos eran los que habían nombrado originalmente a los subdelegados.⁷⁸ El virrey Aranza entonces ordenó a los intendentes que tomaran partido a este respecto. Dichos funcionarios delegados del virrey por lo general se defendieron con palabras sumamente enérgicas contra esta nueva reducción de su autoridad. El intendente de Guanajuato, Antonio de Riaño, contestó que él no sabía si los ingresos de los escribanos de gobierno se habían reducido tanto que ahora se vieran tentados a resarcirse de sus pérdidas redactando los nombramientos de los subdelegados, "pero", añadía Riaño,

es cosa sabida de todos que nunca faltan las curiales, las cuales, siempre atentos a su promoción personal y bajo el pretexto de que se aumente la dignidad de su superior, luchan por atraerse la autoridad inclusive de las circunstancias menos relevantes, sin tomar en cuenta que bajo un gobierno acertado como el nuestro, no es importante cuánto aumenta la valoración que le miden las autoridades subordinadas, así como tampoco el prestigio de la autoridad inmediata superior subordinada.

Riaño termina su escrito observando que le parecía adecuado que se le dejara al intendente esta apariencia (lo calificó de "fantasma") de autoridad que significaba extender los documentos del título, para que los subdelegados no quedasen totalmente convencidos de que sus superiores no eran sino órganos ejecutivos sin autoridad personal.⁷⁹ Los importantes intereses económicos que estaban en juego los demostró el intendente de Puebla en un escrito al respecto. Flon dijo que la redacción de unos documentos de nombramiento de un alcalde mayor representaba un costo por lo menos de 700 pesos, suma que sobrepasaba con mucho los ingresos totales que podía conseguir un subdelegado. Además, a esa suma debían agregarse los honorarios del agente al que el interesado debía comprometer para que presentara y siguiera los trámites ante las autoridades centrales virreinales, teniendo en cuenta los costos del viaje a México que debía afrontar. La resolución de esta situación por parte de la burocracia del intendente le costaba al interesado un máximo de 50 a 60 pesos, cantidad en la que ya estaban

⁷⁸ Anotación de los Oficios de Superior Gobierno del 25 de septiembre de 1798 al virrey Aranza, AGN, *Subdelegados*, t. 43, exp. 1.

⁷⁹ Documento del intendente Riaño del 31 de enero 1803, AGN, *Subdelegados*, t. 43, exp. 1.

incluidos los costos de la documentación del nombramiento que el subdelegado debía hacer.⁸⁰ Los intereses económicos y la envidia de autoridades burocráticas superiores hicieron que los intendentes perdieran más y más de la autoridad que la Ordenanza les había concedido y que estos funcionarios se volvieran meros órganos ejecutivos de órdenes. El virrey Revillagigedo fue quien contribuyó en gran medida a asegurar que continuara vigente el sistema de intendencias, pero al mismo tiempo acelerado considerablemente el desarrollo que volvería a poner bajo las órdenes directas del virrey todas las actividades administrativas del virreinato.

Naturalmente, los intendentes se quejaron vivamente de esta disminución general de sus poderes. En 1792, el intendente Flon escribía a la Corona:

Si los intendentes han de seguir existiendo de la manera en que el orgullo de su superior los ha limitado, Vuestra Majestad debería suprimirlos inmediatamente. Puesto que hoy sus funciones se han limitado a las de un mero alcalde mayor, su establecimiento ha servido sólo para añadir una instancia más en el aspecto judicial, con lo que se volvió un área considerablemente más cara y cargó al fisco con el pago de honorarios pero no saca ventaja ni él mismo ni tampoco el público obtiene beneficios.⁸¹

En el mismo escrito, el intendente también diría:

Si no se la mantiene [a la Junta Superior] dentro de sus límites y no se apoya a los intendentes, entonces su establecimiento no habrá servido sino para ser víctimas de un falso orgullo. Los progresos y ventajas que el rey buscaba lograr cuando se les asignaron ampliamente las cuatro causas, sólo se lograrán cuando se les deje manejarlas libremente dentro del marco de las instrucciones dadas.⁸²

Una vez más, fue Flon quien, en 1803, escribió:

Cuando reviso la Ordenanza del 4 de diciembre de 1786 y veo los plenos poderes y derechos que se asientan en ella y con los cuales el rey preveía dotar a los intendentes en América al darles la autoridad y honorarios correspondientes para gobernar a las poblaciones y los habitantes en paz y justicia, con el fin de vigilar que exista el bienestar público y el cobro de los

⁸⁰ Carta 97 del 24 de marzo de 1803, Flon a Iturrigaray, AGN, *Subdelegados*, t. 43, exp. 1.

⁸¹ Carta 9 del 27 de junio de 1792, Flon a Gardoqui, AGI, *Audiencia de México*, legajo 1976.

⁸² *Ibid.*

legítimos impuestos para el fisco, para lo que los dotó del título de justicias mayores de su provincia y les confirió en los cuatro campos de asuntos con la dignidad y las libertades requeridas y que la Ordenanza misma expresa; y cuando por otra parte considero que nosotros los intendentes, en relación con la aplicación y práctica de las leyes apenas tenemos nombre y tenemos los honorarios y no tenemos otra cosa que hacer sino escuchar y ejecutar las instrucciones de la superioridad y de que no somos otra cosa que una estación intermedia por medio de la que se le transmiten estas [instrucciones] a las autoridades subordinadas, entonces me debe ser totalmente indiferente cuando... [se refiere enseguida a la cuestión del establecimiento de los documentos de nombramiento de los subdelegados].⁸³

Si aquí se exponen los pensamientos del intendente de Puebla con tanta extensión es porque fue este funcionario quien siempre con renovada claridad caracterizó este desarrollo. Resignación y menor interés en sus funciones mostraron sobre todo los intendentes que ya en la época del cambio se encontraban en su cargo. Durante los primeros años de establecimiento del sistema, se puede notar en casi todos los intendentes un mayor celo en desempeñar sus funciones. Dirigieron incontables documentos a la superioridad, enviaron informes del estado de sus provincias e hicieron sugerencias acerca de posibilidades de mejorar las condiciones económicas, aumentar los ingresos de la Corona y comentaron otras circunstancias similares. En años posteriores, esta actividad disminuyó considerablemente y se transformó en un cumplimiento rutinario de sus asuntos, ya que también los virreyes que siguieron al conde de Revillagigedo fueron personalidades débiles y medianas que no lograron dar al aparato administrativo novohispano el impulso que el mencionado conde sí le había dado, con lo que disminuyó de manera evidente el celo reformista de la burocracia. Los grandes proyectos a cuya realización se había dedicado la administración de la Nueva España en la época del ministro de Indias Gálvez, así como también en los años posteriores, ya sólo siguieron discutiéndose en documentos y trámites cada vez más extensos, hasta finalmente suspenderse, pues los disturbios políticos de la época del reinado de Carlos IV hicieron surgir otros problemas que atrajeron totalmente la atención de unos virreyes ya de por sí débiles.

Con seguridad a la resignación de los intendentes también debió de contribuir en no escasa medida el hecho que no se suprimieron las di-

⁸³ Carta 97 del 24 de marzo de 1803, Flon a Iturrigaray, AGN, *Subdelegados*, t. 43, exp. 1.

facultades señaladas por ellos para poner en práctica las determinaciones de la Ordenanza. Es cierto que el virrey Revillagigedo se había comprometido en favor del sistema de intendentes, además de hacer personalmente numerosas sugerencias para la reforma administrativa, pero no pudo motivar a la Corona a tomar decisiones rápidas. Los intendentes requerían subordinados confiables en los niveles distritales y locales, quienes debían cumplir puntualmente las órdenes de la superioridad en los diversos partidos, y no sólo en la capital provincial. Sin embargo, muy pronto se pudo comprobar que las modificaciones de la Ordenanza para estas autoridades subalternas eran por demás insuficientes. Ya la colaboración entre los intendentes y los cabildos se topó en la Nueva España con muchas dificultades. Varios cabildos se negaron abiertamente a seguir las instrucciones del intendente e interpusieron incontables impedimentos para ejercer las funciones de sus cargos. Así, por ejemplo, el cabildo de Puebla estuvo en constante pugna con el intendente. La mayoría de los cabildos del virreinato se propuso cumplir sólo parcialmente y con gran retraso las instrucciones de los intendentes. Otras administraciones urbanas, en cambio, prácticamente no podían actuar, ya que no todos los cargos de regidores estaban ocupados y los ciudadanos se negaban a aceptar cargos administrativos de la ciudad. En varias situaciones, no fue posible ni siquiera hallar interesados en ocupar el cargo de alcalde ordinario.⁸⁴ Las más de las veces, los intendentes tampoco fueron capaces de eliminar los frecuentes malos manejos que surgían en los ayuntamientos. En general, se puede decir que los cabildos de la Nueva España no trabajaron tan estrechamente con el intendente como al parecer ocurrió en el virreinato de Buenos Aires hasta finales del siglo.⁸⁵

Para la administración distrital, la Ordenanza determinaba que en la administración de las causas de Justicia y de Policía, en todos los lugares en que residieran suficientes habitantes blancos, debía haber alcaldes ordinarios, los cuales serían nombrados por los intendentes. Esta resolución muy pronto resultó imposible de llevar a la práctica. Para empezar, fue necesario precisar cuántos blancos vivían en cada

⁸⁴ Del extenso material relativo a este problema sólo se puede señalar aquí el documento del intendente respecto a los cabildos individuales de su provincia, los cuales en 1790 se incorporaron a la administración central virreinal. Véase AGN, *Historia*, t. 159, exp. 6.

⁸⁵ A esta conclusión llegó Lynch, *op. cit.*, cap. 9, en el curso de su investigación de las relaciones de los intendentes con los cabildos.

población y comprobar que éstos efectivamente pudieran, por su posición social y por su educación, ejercer las funciones del cargo. Este censo tropezó con enormes dificultades. Ciertamente era relativamente fácil determinar la cantidad de habitantes que estuvieran dentro de cada parámetro, pero la valoración de su capacidad era por demás insegura, pues los intendentes dependían para ello de sus subordinados. Además, surgieron dudas respecto de cuánta gente calificada debía residir en una población para asegurar la rotación ordenada de las personas en los cargos. Los alcaldes ordinarios, además, debían tener suficientes medios económicos, pues una parte de sus responsabilidades era el cobro del tributo a los indios, y para hacerlo debían emplear sus propios medios, sin que se pudieran comisionar los trabajos. Dadas estas dificultades, la Junta Superior decidió que los intendentes sólo debían nombrar subdelegados en las cuatro causas, y suspendió la aplicación de los artículos 11, 12 y 129 de la Ordenanza, sobre el establecimiento de los alcaldes ordinarios.⁸⁶ Sin embargo, parece que muchos de los intendentes consideraban a los subdelegados básicamente como subalternos de los alcaldes ordinarios. Y dado que en muchos lugares de la provincia de San Luis Potosí hubo que establecer primero un cabildo para que hubiera el derecho de elección de alcaldes ordinarios, el intendente Díaz de Salcedo determinó que los subdelegados tendrían entre sus responsabilidades las cuatro causas, para que cumplieran puntualmente las funciones como alcaldes ordinarios.⁸⁷

Sin embargo, casi siempre fue difícil encontrar subdelegados capaces. José de Gálvez opinaba que se encontrarían en todas partes suficientes ciudadanos respetables y deseosos de recibir la honra que implicaban estos cargos. La Ordenanza, por tanto, previó que la dirección de la administración distrital debía quedar en manos de funcionarios honorarios, los que sólo recibirían una escasa compensación económica por el cobro de los tributos. No obstante, muy pronto se pudo comprobar que en las principales poblaciones de los partidos no residían personas de adecuada capacidad, o bien que éstas no estaban dispuestas a aceptar la carga de un cargo administrativo. El interés por aceptar el cargo era tanto menor cuanto que estos funcionarios tenían prohibido dedicarse al comercio o a algún oficio. Con frecuencia se pudo comprobar

⁸⁶ Carta 610 del 27 de octubre de 1788, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1526.

⁸⁷ Véase AGN, *Subdelegados*, t. 35, exp. 2.

que quienes disponían de posesiones en los diversos partidos no vivían en éstas, sino en la ciudad cercana de mayor importancia. Además, se comprobó que los asuntos oficiales de la subdelegación eran tan extensos que ocuparían todo el tiempo laboral. Los intendentes, entonces, se vieron obligados a nombrar subdelegados que no pertenecían al nivel social superior, pues era difícil de encontrar en el territorio de los posibles distritos quien les prestara para la fianza que la Ordenanza exigía para ocupar el cargo. En resumen, las dificultades físicas redujeron en gran medida el círculo de los interesados en ocupar estos cargos. Los intendentes tuvieron que obligar a diversas personas a aceptar los cargos administrativos; en las provincias del norte del virreinato hubo especiales dificultades para encontrar interesados, pues allí los indios no pagaban tributo y no había gratificación prevista para los subdelegados por el cobro de este impuesto. En 1790, el intendente de Durango, Díaz de Ortega, escribió que se veía obligado a nombrar subdelegados a mulatos y que en algunos partidos de su provincia había tenido que nombrar a personas que no sabían leer ni escribir,⁸⁸ y que incluso se había visto obligado a pedirles como favor que aceptarían el cargo. También el sucesor de este intendente, Potay y Portugal, informó al virrey que en diversos partidos no veía otra posibilidad para ocupar la subdelegación que autorizar a los residentes de alguna población a elegir para el cargo a alguno de ellos, a quien luego él había tenido que obligarlo a ejercer a sus tareas.⁸⁹ Sin embargo, tampoco en la altiplanicie y el centro de México era muy distinta la situación. Diversos intendentes nombraron como subdelegados a personas incapaces de cumplir con las responsabilidades del cargo, por no haber encontrado otros interesados.⁹⁰ Al parecer, fue especialmente difícil encontrar subdelegados en las ciudades, ya que allí a este funcionario sólo le correspondía llevar a cabo las tareas de las causas de Hacienda y de Guerra, por lo que sus ingresos eran todavía más bajos que en otros lugares. Cuando para la ciudad de Zamora no hubo ningún candidato, el intendente Riaño escribió lo siguiente al virrey: "... nadie será tan loco para querer ser allí (Zamora) un subdelegado para salir de

⁸⁸ Carta 452, sin fecha, Díaz de Ortega a Revillagigedo, AGN, *Intendencias*, t. 35.

⁸⁹ Carta 1656 del 22 de febrero 1793, Potay y Portugal a Revillagigedo, AGN, *Subdelegados*, t. 26, exp. 2.

⁹⁰ Este fue el caso del intendente de Guanajuato, Riaño. Véase AGN, *Subdelegados*, t. 10, exp. 7.

la pobreza y encontrarse entre una población tan inquieta en donde no hallaría ninguna paz".⁹¹ En otro escrito al virrey, el mismo Riaño dice que los subdelegados eran considerados "personas sin sueldo y sin otros ingresos que los beneficios por el cobro de tributos, personas pues que en los distritos con poca población están muy cerca de ser mendigos". Estas circunstancias obligarían a aceptar candidatos sin que se les pudiera exigir el cumplimiento de sus obligaciones.⁹² Con esto se demostraba que los subdelegados dependían para su mantenimiento de los ingresos del ejercicio de su cargo. Un censo promovido por iniciativa de la administración central virreinal sobre los ingresos de los subdelegados mostró que los administradores de muchos partidos tenían un ingreso anual de sólo 60 pesos.⁹³ Es cierto que las autoridades del virreinato se esforzaron por mejorar la situación de los subdelegados y propusieron al gobierno central madrileño varios planes para dar un sueldo a estos funcionarios, pero la Corona no llegó a tomar nunca una decisión a este respecto.⁹⁴ De los funcionarios que debían ejercer sus funciones en condiciones tan desfavorables tampoco se podía esperar que dieran muy buenos servicios. Los intendentes, por tanto, se quejaban constantemente del mal cumplimiento de las responsabilidades por parte de los subdelegados. Esto hizo que el intendente, al no contar con buenos subordinados directos, no pudiera cumplir con las extensas responsabilidades que se dieron a su cargo. El extensivo fracaso de la administración distrital, sin embargo, dio por consecuencia que en vastas zonas del territorio del virreinato las labores administrativas oficiales no se realizaran o se llevaran a cabo de manera deficiente. Esto, a su vez, hizo que fuera imposible poner en práctica los planes por medio de medidas estatales relacionadas con la transformación interna de la administración virreinal, que en realidad había sido el objetivo fundamental del sistema de intendentes. La causa principal de la ineficiencia del sistema de intendencias fue, en gran medida, el fracaso de la administración oficial al nivel distrital. Los in-

⁹¹ Carta confidencial, sin número, del 16 de febrero de 1792, Riaño a Revillagigedo, AGN, *Subdelegados*, t. 28, exp. 1.

⁹² Carta del 31 de enero de 1803, Riaño a Iturrigaray, AGN, *Subdelegados*, t. 43, exp. 1.

⁹³ Véase los informes de los intendentes acerca de la inclusión de los subdelegados en un expediente (sin núm.) acerca del planeado pago de honorarios a estos funcionarios, AGN, *Subdelegados*, t. 51.

⁹⁴ Acerca del problema de los subdelegados a este respecto, sólo debe señalarse el expediente general de subdelegados, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1675.

tendentes no se vieron apoyados en sus labores por sus superiores burocráticos, ni tampoco encontraron buenos colaboradores subordinados. Su eficiencia, por tanto no sería la que había esperado de ellos la Corona.

¿Realmente resultó un fracaso el establecimiento del sistema de intendencias, en vista de las dificultades con que se encontró la nueva organización administrativa de la Nueva España? ¿O tuvo la reforma su utilidad a pesar de todo? La Nueva España, en la segunda mitad del siglo XVIII tuvo un notable y visible mejoramiento económico. Especialmente en el último tercio del siglo, los ingresos del fisco tuvieron un aumento considerable. Con frecuencia se ha atribuido esta revitalización de la economía a las actividades desarrolladas por los intendentes. Sin embargo, hasta el momento no existen suficientes estudios económicos de aquella época para que se pueda confirmar esta suposición. Hay además muchos indicios de que los efectos de los intendentes sobre este desarrollo del progreso económico fueron mucho menores de lo que hasta ahora se ha supuesto. Así, por ejemplo, la provincia de Puebla, en cuya dirección general estaba uno de los intendentes más capaces y activos de toda la Nueva España, sufrió un retroceso en el aspecto económico.⁹⁵ Además, todo parece indicar que el desarrollo económico hay que atribuirlo en primer lugar al libre comercio, que dio por consecuencia un notable aumento del tráfico de mercancías, por lo que hubo un aumento de los diversos impuestos. Otro motivo para el incremento del intercambio comercial y también de los mayores impuestos debe atribuirse a un desarrollo de la producción de metales preciosos. Se ha establecido que en la segunda mitad del siglo XVIII la moneda de México logró llegar a un *récord* de acuñación, lo que sólo pudo lograrse gracias a un aumento de la extracción de los metales preciosos. El circulante del virreinato también aumentó considerablemente. No obstante, este tipo de cuestiones requieren una investigación más profundizada antes de que se pueda hablar, así sea aproximadamente, de la influencia de los intendentes sobre este progreso económico. Si se tienen en cuenta los éxitos de los intendentes por relación a las expectativas que los políticos reformistas españoles tenían puestas en ellos, se debe reconocer que estas esperanzas no se cumplieron. Exceptuando unos cuantos casos aislados, los intendentes no lograron implantar medidas eficaces para promover la produc-

⁹⁵ Al respecto también se indica a Liehr, *op. cit.*

tividad agrícola y artesanal. Por lo general, se limitaron a apoyar las iniciativas individualmente tomadas por los particulares para canalizarlas en esa dirección. La situación es presentada de manera dramática por el intendente de Puebla cuando escribe: "El Gobierno Superior se dio por satisfecho al ordenarlas [las medidas], nosotros [los intendentes] con transmitir las a los subdelegados y éstos se limitaron a publicarlas, en tanto que los habitantes del reino se limitaron a hacerse sordos."⁹⁶ Es cierto que los intendentes dirigieron numerosos informes acerca de la situación de sus provincias a las autoridades centrales virreinales, que a su vez los transmitieron a la Corona. Sin embargo, este material nunca fue valorado adecuadamente por los organismos gubernamentales responsables. Manuel de Flon escribió, en 1803, al virrey Iturrigaray:

Le envié al antecesor de Su Excelencia [se refería al virrey Revillagigedo] tantos informes que hubiera podido terminar una disertación acerca de los campos de la botánica, la zoología y la mineralogía, pero nosotros [los intendentes] no hemos visto nada acerca de la aplicación de medidas correspondientes.⁹⁷

Las visitas realizadas por los intendentes no eran apropiadas para dar a la agricultura y a los oficios el impulso que se esperaba de ellos. Una vez más fue Manuel de Flon quien escribió que dadas las circunstancias, la visita se restringía a

recibir al intendente con ramos de flores al son de flautas, ser testigo de peleas entre los ciudadanos y el subdelegado para decidir quién había de albergarlo,... que todos y cada quien le haga sugerencias y proposiciones acerca de reformas y que él empiece a establecer notas, con lo que se logra un mayor ingreso por impuestos al papel sellado y se asegure el mantenimiento de las listas de tributos.⁹⁸

Con esto se frustró el gran objetivo del absolutismo ilustrado, la revitalización de la economía y el aumento del bienestar generalizado por medio de la institución de medidas estatales.

A pesar de todo, no debe dejar de mencionarse que los intendentes,

⁹⁶ Carta sin número del 2 de julio de 1803, Flon a Iturrigaray, AGN, *Intendencias*, t. 64, exp. 3.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

en un marco de referencia más reducido, pudieron lograr notables éxitos. Fue sobre todo en las medidas relacionadas con la construcción de instalaciones en las capitales provinciales donde los intendentes lograron mejorar los servicios públicos e instituir medidas de higiene apropiadas, con frecuencia venciendo dificultades burocráticas muy considerables. Así, por ejemplo, el intendente de Puebla mandó construir un centro penitenciario para sustituir al que existía y que estaba a punto de derrumbarse. Por iniciativa suya se construyeron las instalaciones de un mercado, y los vendedores ambulantes que estorbaban el paso y ensuciaban la plaza principal con sus cargos se vieron obligados a utilizar las instalaciones del nuevo mercado para sus negocios. Ordenó empedrar las principales calles de la ciudad, así como instalar iluminación nocturna, un jardín botánico público, y el drenaje de diversas secciones de la ciudad, que amenazaban con transformarse en pantanos.⁹⁹ Los intendentes de otras provincias también pudieron mostrar resultados similares. Casi en todas partes, los intendentes lograron mejorar el ámbito de los mercados y el aprovisionamiento a las capitales provinciales, además de aumentar el orden y la seguridad de sus habitantes. El trabajo que los intendentes lograron realizar en su calidad de corregidores debe calificarse casi de extraordinario. Vale la pena destacar que la Corona había nombrado casi siempre a personas capaces e incorruptibles para los cargos de intendentes, entre los que sobresalieron quienes fueron nombrados entre 1786 y 1787, al establecerse el sistema de intendencias en la Nueva España, tal como lo reconocería expresamente el propio Humboldt.¹⁰⁰ También la suerte de los indios mejoró al prohibirse el ejercicio de los repartimientos, y sobre todo por la estrecha vigilancia de los intendentes, casi todos los cuales prestaron especial atención al cumplimiento de las leyes de protección a los indios.¹⁰¹ También como instancias de la administración, los intendentes cumplieron bien las obligaciones que la Ordenanza les había impuesto. Pero la administración del virreinato no funcionó tan eficazmente como los reformistas madrileños habían esperado que lo hiciera. Por una parte, a los intendentes les faltaron medios ejecutivos confiables, aunque la culpa de la poca eficiencia de la administración también debe atribuirse a las autoridades centrales del gobierno virreinal, tanto como a las deficiencias de la administración en la metró-

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Humboldt, *Ensayo político*, t. 2, p. 97.

¹⁰¹ *Ibid.*

poli. El virrey Revillagigedo se quejó repetidamente en Madrid de que las autoridades más importantes del reino, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas, no cumplían con las expectativas puestas en ellas, y que sus miembros eran incapaces de cumplir sus labores.¹⁰² Este virrey enérgico y activo también se quejó de la pereza generalizada de los funcionarios.¹⁰³ Bajo la dirección de los sucesores —menos capaces— de Revillagigedo, las condiciones desmejoraron considerablemente. Aunado a esto, debe considerarse que los asuntos burocráticos aumentaron increíblemente, de manera que la administración central virreinal se vio en difíciles circunstancias para manejar la multiplicidad de situaciones que se presentaban. La exagerada atención a la seguridad y el control había impulsado a la Corona a emitir reglamentaciones burocráticas en trámites que en la práctica demostraron ser engorrosas, pero que requerían mucho tiempo y esfuerzo de los funcionarios. El intendente de Puebla señaló esta pérdida de esfuerzos en un extenso escrito dirigido a la Corona. Expresaba claramente cómo las instrucciones de la Ordenanza que prescribían a los intendentes un control mensual de toda la administración de los impuestos, en realidad nunca podían cumplirse. Estas cuentas, dijo Flon, se enviaban a los intendentes para que ellos a su vez las mandaran, sin abrir siquiera los paquetes documentales, a la dirección de rentas correspondiente. La responsabilidad de estas direcciones, según Flon, sólo consistía en reunir estas cuentas en una lista general, para lo que no ciertamente era necesario tener tanto personal y tan bien pagado.¹⁰⁴

Desde el punto de vista de la técnica administrativa, el establecimiento del sistema de intendencias y, con ello, la creación de una administración provincial confiable deben considerarse un progreso, que sin embargo no dio los resultados esperados al fracasar la administración distrital por la sobrecarga de trabajos burocráticos y la insuficiente organización de la administración central virreinal (en especial después que se suprimió la Superintendencia independiente) además de

¹⁰² Véase la carta personal y confidencial del 29 de agosto 1790, Revillagigedo a Floridablanca, AGI, *Estado*, 20-52; carta confidencial 264 del 30 de enero de 1791, Revillagigedo a López de Lerena, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1540; el Tribunal de Cuentas ya había criticado al virrey Flórez, véase la carta 767 del 27 de enero de 1789, Flórez a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1529.

¹⁰³ Carta confidencial sin número del 30 de noviembre de 1789, Revillagigedo a Valdés, AGI, *Audiencia de México*, leg. 1531.

¹⁰⁴ Carta sin número del 21 de diciembre de 1801, Flon a Soler, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713.

la excesiva burocratización. Debido a estos defectos la reforma administrativa que Gálvez describió debe considerarse sólo como un éxito parcial. Por la burocratización creciente y el considerable aumento de las labores relacionadas con asuntos oficiales entre las autoridades transoceánicas, los problemas de la administración americana sólo habrían podido resolverse con medidas decisivas. La masa en la que el aparato burocrático americano se convirtió por motivo de las reformas del siglo XVIII demostró que un imperio tan extenso territorialmente como el español, contando con medios entonces existentes, no se podía administrar siguiendo estrictos lineamientos centralistas. Se hubiera podido lograr una notable mejoría sólo gracias a una descentralización, tal como Gálvez la había previsto en términos muy razonables y como muchos de los intendentes repetidamente lo solicitaron.¹⁰⁵

A los estadistas españoles de aquella época les faltó visión para comprender que ya no era posible seguir manteniendo la organización y la cohesión de un imperio mundial con los medios que tenían a su disposición. En lo individual, sin embargo, se sabe que surgió la idea de descentralizar por completo el gobierno del imperio americano y conceder a los virreinos una vasta autonomía. El intendente de Venezuela, José de Abalos, redactó en 1781 un documento en que vertió sus pensamientos y sugirió que se instalara en Sudamérica a cuatro infantes españoles, los cuales quedarían eternamente sujetos a la metrópoli por alianza. Abalos fundamentaba su proposición, entre otras cosas, en el hecho de que era imposible gobernar reinos tan extensos tan sólo desde un punto, Madrid, pues todas las decisiones se tomarían con retraso y, cuando finalmente llegaran a las autoridades americanas, no serían siquiera adecuadas a las circunstancias que las motivaron. Igualmente, los virreyes y gobernadores que se mandaban a América desde la metrópoli, sólo después de varios años de experiencia estaban en condiciones de gobernar debidamente los reinos y provincias que se les encargaban.¹⁰⁶ Se dice que proyectos similares fueron pre-

¹⁰⁵ Proposiciones de que se realizara una descentralización en grande escala ya habían sido hechas por el multicitado intendente de Puebla, Flon, en 1806. Es interesante observar que Flon no sólo veía en la descentralización un medio para mejorar el funcionamiento de la administración, sino antes que nada una forma de frenar los esfuerzos tendientes a una posible independización. Carta sin número del 21 de diciembre de 1801, Flon a Soler, AGI, *Indiferente general*, leg. 1713.

¹⁰⁶ Véase a E. Muñoz Oraá, "Pronóstico de la independencia de América, y un proyecto de monarquías en 1781", en *Revista de Historia de América*, núm. 50, México, 1960, pp. 439 a 473, que publicó el escrito de reflexiones de Abalos.

sentados a la Corona por el conde de Aranda y el primer ministro y favorito del rey Carlos IV, Manuel de Godoy.¹⁰⁷ Aparentemente, sin embargo, estos planes nunca fueron sopesados con seriedad,¹⁰⁸ porque los disturbios de política exterior que se dieron por toda Europa en la secuela de la Revolución francesa y durante la época napoleónica no dejaron tiempo a la dirección estatal española para la preparación de medidas reformistas tan preñadas de consecuencias que crearían problemas insospechados en los campos del derecho de los estados, de la economía y de la política. En todo caso, no es posible dejar de reprochar a los estadistas españoles de la segunda mitad del siglo XVIII el que repetidamente rechazaran las urgentes solicitudes de los virreyes e intendentes americanos de capacidades y poderes mayores (señalando una necesidad de descentralización por este medio) y que desecharan las iniciativas de las autoridades transoceánicas para dar mayor poder a una propia autoridad. Si a pesar de los esfuerzos de la administración americana no se lograron eliminar los errores y debilidades de la Ordenanza de Intendentes, así como no se logró organizar el sistema burocrático con eficiencia, sin duda esto fue un fracaso inherente a la administración central de la metrópoli.

Se comprobó que el establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España significaba una mejoría de la organización administrativa, y que con él se le presentaba al extenso programa de reformas de Gálvez al menos una oportunidad de tener éxito parcial. No obs-

¹⁰⁷ Para 1783, se dice que el conde de Aranda, quien por entonces era el embajador español en París, también presentó a Carlos III un proyecto para establecer monarquías independientes en Hispanoamérica, que se supone fue motivado sobre todo por la independencia de los Estados Unidos. Este plan lo publicó Richard Konetzke, *Die Politik des Grafen Aranda*, pp. 211 ss. No obstante, existe disidencia acerca de si Aranda en efecto fue el autor del escrito. Respecto de esta controversia, véase a Arthur P. Whitaker, "The Pseudo-Aranda Memoir of 1783", en *Hispanic American Historical Review*, t. 17, Durham, N. C., 1937, pp. 287 ss. Tampoco es seguro que efectivamente Godoy presentara el plan durante su época de servicios, en el sentido de elevar los reinos de América a reinados, en que los infantes españoles ocuparan el trono. Godoy afirmó en sus memorias (que recopiló unos 15 años después de la independencia de Hispanoamérica) que había querido llevar a efecto este plan. Al respecto, véase Ezquerro, *op. cit.*, pp. 248 ss., quien señala algunos puntos que se refieren a lo correcto de la afirmación de Godoy.

¹⁰⁸ Demetrio Ramos, "Los proyectos de independencia para América preparados por el rey Carlos IV", en *Revista de Indias*, núms. 111-112, Madrid, 1968, pp. 85 ss., es partidario de la opinión de que Godoy presentó a Carlos IV un proyecto apropiado y que el rey estaba dispuesto a llevarlo a cabo, pero a cuya realización no llegó debido a la situación política.

tante, también surge la pregunta de si en vista del profundo descontento que las medidas de la Ordenanza crearon en la Nueva España no se igualaron o hasta sobrepasaron los efectos negativos en política por el programa reformista. Entre tanto, debe considerarse que las determinaciones reformistas del absolutismo ilustrado en Hispanoamérica contribuyeron en cierta medida a preparar la independencia de los territorios conquistados, puesto que en muchos respectos iban contra la capa social superior criolla, y con ello se reforzaba de manera considerable el rechazo de este grupo en contra de España. En vista de este hecho histórico, no se puede dejar de culpar al ministro de Indias, Gálvez, por haber fracasado como político. Tanto más cuanto que no le faltaron asesores y consejeros experimentados (baste recordar a Bucareli), quienes habían previsto sus resultados futuros. Incluso un estadista como Aranda, quien no tenía experiencia alguna directa de los problemas de los reinos americanos, ya había advertido en uno de sus documentos, respecto del establecimiento del sistema de intendencias, que no se tratara bruscamente a la capa social de los criollos. El juicio de la historia que algunas veces celebra a Gálvez como gran renovador del reino colonial hispanoamericano, por estos motivos debe parecer precipitado e influido por la parcialidad, debido a las medidas espectaculares decididas por este ministro. Un juicio de este estadista de indudable importancia deberá considerar su orgullo, su prepotencia y su fanático celo reformista, que con frecuencia le hizo perder de vista las realidades y lo impulsó a tomar decisiones precipitadas, ordenar medidas mal pensadas y poco preparadas, aunque sin olvidar sus indudables servicios al imperio español.

En resumen, se puede concluir que el establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España tropezó con grandes dificultades, fundamentadas en la oposición de vastos círculos de la opinión pública y de las autoridades existentes, así como en las debilidades y carencias de la Ordenanza misma y en la incapacidad de la administración central de la metrópoli para adoptar medidas rápida y eficazmente. Por estos motivos la situación del nuevo orden quedó indeterminada, y el cumplimiento de las indicaciones de la Ordenanza de Intendentes se aplazó, junto con su entrada en vigor. Y como al mismo tiempo muchas de las determinaciones de esta instrucción de servicios se contradecían o fueron modificadas, la Ordenanza nunca entró en vigor en toda su extensión. Las órdenes de modificación que fueron emitidas después de enviada la Ordenanza a América cambiaron el sistema ad-

ministrativo planeado por José de Gálvez en puntos esenciales, y dieron por efecto una transformación de las intendencias. Los intendentes, que según el concepto original debían ser independientes y resolver asuntos administrativos en gran medida por responsabilidad propia, fueron transformados más y más en simples ejecutores de la administración central virreinal, y con esto correspondieron cada vez más a las ideas del virrey Revillagigedo. Durante el periodo de gobierno de este virrey se decidió, con base en sus acciones, la forma en que existiría el reformado sistema administrativo, y bajo su dirección las intendencias lograron su mayor grado de eficiencia. Durante la época posterior, entre los intendentes se notó una clara resignación, pues bajo la dirección de los sucesores de Revillagigedo las perspectivas de que se siguiera y completara la reforma de la administración oficial desaparecieron cada vez más. Si bien en vista de los desarrollos esbozados antes el sistema de intendencias no alcanzó todos los objetivos deseados, a pesar de todo los intendentes lograron prestar servicios notables en sus capitales y cumplieron con las tareas administrativas que se les habían encargado. Pese a que el sistema administrativo del virreinato no se volvió más eficiente, esto se debió (aparte de la escasa planeación y preparación de la reforma) a la disminución de la capacidad de servicio de la administración virreinal, y al fracaso total de la administración al nivel distrital: debilidades cuya eliminación no logró llevar a cabo la autoridad central de la metrópoli por su carencia de decisión y falta de visión de los problemas que aquejaban al aparato administrativo transoceánico.

RESUMEN GENERAL

Entre todas las reformas administrativas que adoptó la monarquía española del siglo XVIII, el establecimiento del sistema de intendencias fue la medida más significativa, que reformó casi todo el ámbito de la autoridad americana. Es necesario destacar que el establecimiento de la institución de los intendentes no debe verse como una mera adaptación española de la institución francesa. Funcionarios con atributos similares y con designaciones oficiales de "intendente" o "superintendente" ya habían existido en España durante el reinado de la casa de Habsburgo. A estos antecesores deben remontarse los intendentes borbónicos, que a diferencia de sus colegas franceses del mismo nombre debían realizar exclusivamente tareas administrativas y no, como aquéllos, fungir como instrumentos del Estado absoluto para someter a su poder a las autoridades establecidas.

Cuando después de terminar la Guerra de Siete Años se inició la extensión del sistema de intendencias hacia América, se encontró allí una organización burocrática sumamente organizada y que tenía, en muchos respectos, tendencias más modernas que las de la administración de la metrópoli antes de la reforma. El ámbito burocrático oficial, sin embargo, daba muestras de decadencia que se tienen que atribuir al hecho de que, por la decadencia interna política de la metrópoli, no se habían realizado ajustes a la administración transoceánica al crecer las demandas de ella que hace un moderno Estado burocrático.

El establecimiento de los intendentes en los reinos americanos se realizó sólo a desgana, y cubrió un largo periodo. Este proceso fue acompañado además por una ampliación adicional de la organización burocrática del sistema de intendencias. Con el establecimiento paulatino de las intendencias al otro lado del océano, el principio administrativo dominante en la organización administrativa americana, el de la autoridad colegiada, fue sustituido por el de una autoridad monocrática. Se pueden entonces establecer dos tipos de intendentes, diferenciación que es de gran significado pero que hasta el momento apenas ha recibido atención. El intendente de finanzas y de lo militar, que después de emitidas las instrucciones de servicios de 1782 y de 1786 se llama por lo general superintendente, tenía entre sus responsabilidades la dirección de la administración financiera y de lo militar en una

unidad administrativa de mayor dimensión, que estaba directamente subordinada a la autoridad de la metrópoli y considerablemente independiente de los organismos superiores de gobierno en su jurisdicción transoceánica. El intendente de provincia, en cambio, unificó en un par de manos la dirección de los asuntos de gobierno en la administración de justicia, de finanzas y de lo militar en todo lo que se consideró una unidad administrativa colonial perteneciente a una provincia, subordinada tanto al organismo superior de gobierno como al intendente de finanzas y de lo militar. El intendente de provincia, por tanto, formaba parte de un nivel administrativo inferior al intendente de finanzas y de lo militar, aunque en oposición a este funcionario tenía entre sus responsabilidades el manejo y la resolución de los asuntos de gobierno de su provincia. También es significativo que al tiempo que se establecían las intendencias americanas, se realizaba una nueva organización territorial, modificación que tendía a que la vieja estructura aún derivada de la división territorial de la época de la conquista se adaptara a las circunstancias más modernas. Se debe señalar además que el proceso de desarrollo del sistema de intendencias americano correspondió en gran medida al que había tenido lugar antes en la metrópoli, ya que los intendentes, de ser meros órganos de la administración de finanzas y de lo militar, se transformarían en gobernadores de sus provincias. Empero, la repetición de este proceso no significó que en América se estableciera simplemente el sistema de intendencias totalmente desarrollado.

De manera paralela al posterior desarrollo de la burocracia, el sistema de intendencias también adquirió una importancia cada vez mayor en la política interna. Los estadistas ilustrados del reinado de Carlos III no sólo planeaban la creación de un espacio económico cerrado compuesto por España y sus colonias, sino que querían lograr una unión de todas las partes del imperio español en un Estado nacional unitario, fortificado internamente como Gran España (al que se llamó "Cuerpo unido de Nación"). El sistema de intendencias se transformó en el más importante instrumento para alcanzar estos objetivos. Los intendentes debían ocuparse, del otro lado del océano, en el desarrollo del comercio, el tráfico de mercancías, la minería y la agricultura y, con ello, en crear las condiciones necesarias para la realización del llamado plan de economía pública. Con el establecimiento del sistema de intendencias en los reinos transoceánicos, se quería lograr la unificación de la organización interna en todas las partes del imperio español, y

con esto dar un paso importante por el camino de la construcción del Estado nacional hispanoamericano. La reforma administrativa transoceánica, que con base en las experiencias acumuladas durante la Guerra de los Siete Años al principio sólo estaba destinada a mejorar la administración de lo militar y de lo financiero, se volvió ahora el instrumento más poderoso para realizar una modificación de profundo significado en las relaciones internas de Hispanoamérica. Debido a esto, ganó en significado para todos los ámbitos internos de la vida estatal. Los esfuerzos reformistas tuvieron así un carácter general de programa político, cuya realización se pretendía que fuera independiente del acontecer político diario. Esta instrucción programática de la política reformista fue promovida por un doctrinarismo que se puede observar en diversas acciones, que se señaló por ser motivado principalmente por reflexiones teóricas y sentimientos patrióticos, sin tener en cuenta lo suficiente las relaciones sociales existentes en los reinos americanos y sin que con base en una toma de conciencia de estos lugares, se valoraran objetivamente las posibilidades de un desarrollo interno en aquellos territorios. Esta tendencia se mostró principalmente en los escritos de Gálvez, quien en su calidad de ministro de Indias influyó de manera considerable en la reforma política y la promovió desechando todas las reservas que le hacían los críticos bien enterados.

Los esfuerzos por la reorganización de la administración transoceánica llegaron a su punto culminante en las expresiones contenidas en la instrucción de servicios de 1786 para los intendentes del virreinato de la Nueva España. Este documento, el cual se hizo obligatorio para todos los reinos, excepto el virreinato del Río de la Plata, confirmó a la administración novohispana una forma de organización que conservaría hasta la época independentista americana (con excepción de algunas modificaciones). Por medio de la reforma de 1786, el virreinato recibió nueva división territorial y organización administrativa, que a pesar de depender en gran medida del ordenamiento territorial anterior, creó de todas maneras unos circuitos administrativos que se podían supervisar, ya que las anteriores eran reflejo de la antigua división territorial, derivada de la época de la Conquista. Además, se debía aumentar el número de los gobiernos provinciales, reforzar el control de la administración financiera, introducir formas de trámites burocráticos más definidos y reordenar las relaciones de dependencia jerárquica entre las diversas autoridades. El nuevo ordenamiento de la administración muestra el esfuerzo por lograr una mayor rigidez or-

ganizacional del aparato administrativo. Se suponía una composición jerárquica clara del ámbito burocrático, sobre todo en el nivel provincial, tal como lo muestra la concentración de todos los asuntos administrativos en manos del intendente de provincia. Las medidas individuales hacen reconocer que la reforma del aparato burocrático se quiso realizar siguiendo ideas racionales, con el fin de aumentar la eficiencia de la administración oficial. Estos esfuerzos, sin embargo, estaban destinados al fracaso desde un principio, ya que faltaban conocimientos profundos de muchos problemas de la administración, no había coordinación entre las diversas medidas individuales, existía una obsesión por crear medidas de seguridad para protegerse de abusos por parte de las autoridades, y se hicieron exigencias excesivas para las capacidades y el celo del grupo de funcionarios, de manera que las resoluciones de la Ordenanza, de haberse aplicado a la letra, habrían conducido a la imposibilidad de ponerlas en práctica en la realidad. Uno de los impedimentos que coartaron la racionalización del sistema administrativo fue la negativa a abandonar instituciones antiguas y ya superadas, así como aferrarse a antiguas resoluciones. Se debe señalar en especial que la reorganización de la administración del virreinato por medio de la Ordenanza (en oposición al punto de vista generalmente aceptado) se efectuó obedeciendo en gran medida a los lineamientos del sistema burocrático tradicional. Con excepción de algunas determinaciones particulares que confieren al documento de instrucción de servicios su carácter de colección de leyes, esto se puede ver sobre todo en la descripción de las funciones y obligaciones del cargo de intendente de provincia. Este nuevo funcionario tenía tareas y capacidades muy similares a las del anterior gobernador de provincia. La diferencia consistía en que el intendente sólo disponía de autoridad más extensa y concreta en el ámbito de la administración financiera y del aspecto judicial de lo administrativo, además de estar sometido a instrucciones burocráticas más estrictas. Ciertamente el documento legal también contenía importantes innovaciones. Como tal se tiene que considerar sobre todo el retorno a una organización burocrática de autoridad colegiada y su continuado desarrollo mediante su unión al principio oficial monocrático que se puede observar en la reorganización de la administración central virreinal y que también se puede ver en la metrópoli madrileña. Asimismo, debe verse como novedosa la tendencia a separar los asuntos administrativos siguiendo una clasificación por materias, como se expresó con más claridad en la administración financiera y de la economía. Se debe

destacar la modificación de las autoridades distritales que habían sido estatales, para convertirlas en administraciones honorarias, con lo que se pretendía dejar la dirección de los asuntos burocráticos del más bajo nivel en manos de miembros de la capa social superior local. Además, se debe insistir especialmente en que diversas medidas destinadas a un nuevo orden de la administración no significaron una tendencia centralizadora, sino que por el contrario se deben ver como un refuerzo de la descentralización administrativa. En general, se puede establecer que la Ordenanza se imbuó de dos fuerzas que se oponían entre sí, lo que se muestra en la tendencia a conservar en lo posible el antiguo orden, en parte superado ya, a la vez que en los esfuerzos tendientes a un posterior desarrollo de la organización administrativa.

Los grandes objetivos de la política reformista que los estadistas españoles pretendieron lograr, tales como la creación de un grupo de funcionarios capaces y conscientes de sus obligaciones, la unificación de la organización administrativa en todo el imperio español y el desarrollo de la economía encontraron su máxima expresión en la Ordenanza, pero sus esfuerzos fueron insuficientes para lograr su plena realización. Esto hace patente que la dirección estatal aún no estaba en situación de realizar sus progresistas planes de política interna por medio de un sistema de medidas apropiadas y coherentes unas con otras, tal como se pone de manifiesto en las medidas tomadas por la Corona, en especial en la política de promoción económica y demográfica. A pesar de todo, estos esfuerzos mostraron que la Corona española en el siglo XVIII perseguía en sus posesiones transoceánicas objetivos de política interna cuya realización se esforzaba por lograr la mayoría de los países europeos de la época. Así, el desarrollo interno de Hispanoamérica en el siglo XVIII debe observarse siempre en el marco de la historia general europea de aquella época.

La realización de las resoluciones de la Ordenanza resultó muy difícil. El establecimiento de los intendentes y las determinaciones de la Ordenanza misma toparon en la Nueva España con rechazo e incluso con hostilidad. Grupos de población influyentes y vastos círculos de funcionarios se sintieron dañados en sus intereses por esta nueva legislación, y se esforzaron por restablecer el antiguo orden de cosas. Debido a esto, la Corona sintió inseguridad y consideró incluso regresar al antiguo sistema administrativo. Por la indecisión de la administración central madrileña se tambaleó la completa aplicación de todas las instrucciones contenidas en los artículos del documento, que muy

pronto fue alterado en puntos importantes, por orden real, dando por consecuencia que el documento legal nunca fuera puesto en vigor en su totalidad. Se logró una estabilización del sistema de intendencias sólo durante el gobierno del virrey Revillagigedo, quien se comprometió enérgicamente con su mantenimiento, pero también actuó para modificarlo, y evitar que se aplicara totalmente. A pesar de grandes esfuerzos, no fue posible eliminar todas las carencias que surgieron, en especial en la organización de la administración distrital. En contraste, la exigencia de Revillagigedo de que se diera un refuerzo a la autoridad virreinal por medio de una subordinación inmediata de los intendentes al virrey, sí se logró imponer. Los intendentes, que como funcionarios en gran parte independientes tenían entre su responsabilidad la dirección de su provincia y con ello debían aliviar la carga de trabajo de la administración central virreinal, poco a poco fueron transformados en meros órganos eyectores del virrey. Por este motivo fracasó el extenso nuevo orden de la administración novohispana. Si bien los intendentes cumplieron con sus obligaciones y responsabilidades, además de lograr por sus actividades éxitos individuales muy dignos, en gran medida estaban destinados a la ineficiencia, ya que casi no tenían a su servicio órganos subalternos apropiados; las administraciones centrales de México y de Madrid no les dieron suficiente apoyo y, además, tampoco estaban en posibilidad de resolver la totalidad de los asuntos que los intendentes les turnaban.

El rechazo de las medidas reformistas por grandes fracciones de la capa social superior novohispana hace patente que la política, por demás progresista, de la Corona iba dirigida contra los intereses de la clase social dirigente de la Nueva España, cuyos miembros adoptaron una postura conservadora, como lo muestra la solicitud constantemente renovada de que se restituyera el antiguo orden de cosas. Esta oposición de intereses tiene especial importancia en vista de que pronto se darían las manifestaciones independentistas americanas. No es desatinado suponer que la oposición a la política reformista estuvo representada por las mismas fuerzas que en 1821 efectuaron la Independencia de México como reacción a la publicación de una constitución liberal en la metrópoli. No obstante, esto significa que la política de la Corona española, que por medio de medidas reformistas buscaba el mantenimiento y refuerzo de la cohesión imperial, en realidad promovió los esfuerzos de independencia. La reforma política del absolutismo ilustrado español del otro lado del océano también debe verse con respec-

to a la separación de los reinos americanos de la metrópoli. Además de la reforma del ejército, fue precisamente la reorganización de la administración la que creó las condiciones necesarias para la emancipación. La reorganización de lo militar en los territorios transoceánicos que se dio después de la Guerra de los Siete Años, tuvo por consecuencia que a principios del siglo XIX hubiera en todas las provincias tropas acantonadas y unidades de milicias. Las reformas a la administración, por su parte, habían conducido a la creación de un ámbito financiero capaz y que, a pesar de todas sus carencias, fundó una organización burocrática que se formó según lineamientos modernos, lo que también permitió que se incorporara a la población civil en ella. Con esto, se creó el cimiento organizacional sobre el que se podría fundar un organismo estatal independiente. Las reformas del ejército y de la administración en la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII deben verse como una fase decisiva en el proceso interno de creación de un Estado mexicano. El nuevo orden de la administración proporcionó al virreinato una organización interna, mientras que la reforma del ámbito militar creó el necesario instrumento del poder: condiciones previas a la fundación de un Estado independiente y soberano.

La creación de una administración provincial capacitada, que intentaba la Ordenanza de Intendentes, también tuvo muy distintas repercusiones sobre el futuro. Esta medida, que se quiso considerar una forma de reforzar la descentralización administrativa, y que causó graves enfrentamientos entre los nuevos funcionarios provinciales y la administración central virreinal, posiblemente también deba verse como punto de partida de una política interna mexicana del siglo XIX, que se manifestó en una lucha entre el centralismo y el federalismo. Sin embargo, para certificar esta relación se requieren investigaciones más a fondo y aquí sólo se le puede insinuar.

Todas estas reflexiones ponen de manifiesto que la reforma de la administración colonial española tuvo efectos a largo plazo, aunque no se lograra alcanzar el objetivo inmediato, y que el establecimiento del sistema de intendencias en la Nueva España no diera a las autoridades administrativas una mayor eficiencia, ni tampoco se alcanzaran las metas políticas, dirigidas hacia el mantenimiento y el refuerzo del imperio español transoceánico. A pesar de su fracaso, este intento de impulsar el desarrollo interior de unas posesiones tan extensas por medio de grandes medidas reformistas debe señalarse como uno de los últimos grandes esfuerzos colonizadores de España en América.

Mapa de la Nueva España después de la implantación del sistema de intendencias^a



^a Los nombres en cursivas corresponden a las intendencias; las demás designaciones se refieren a las provincias subordinadas.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES INÉDITAS

- Archivo General de la Nación (AGN), México, D. F.
 Archivo Provisional, cajas 202, 202-1, 202-2, 202-3, 202-4, 202-5.
 Ramo de Audiencia, t. 30.
 Ramo de ayuntamientos, tt. 155, 162, 165, 175, 177, 191, 192, 203, 207, 216, 217, 223, 225, 234, 239.
 Ramo de bandos de virreyes, tt. 12-20, 23, 24.
 Ramo de Casa de Moneda, tt. 32, 54, 58, 69, 71, 90, 133, 134, 137, 139, 178, 179, 190, 193, 227, 245, 291, 314, 346, 349, 375, 381, 389, 412, 428.
 Ramo de correspondencia de virreyes, tt. 49, 50, 139, 139-2, 140-1, 141-1, 142-1, 143-1, 144-2, 145-1, 146-2, 147-3, 148-4, 149-5.
 Colección Historia, tt. 31, 44, 45, 47, 49, 72-76, 102, 120, 121, 125, 126, 130, 132, 135, 142, 143, 144, 159, 297, 307, 334, 422, 423, 430, 440, 449, 450, 496, 497, 498, 540.
 Ramo de intendencias, tt. 1-82.
 Ramo de provincias internas, tt. 13, 14, 26, 49, 58, 61-63, 69, 77, 83, 92, 106, 127, 128, 130, 134, 145, 157, 160, 168, 191.
 Ramo de subdelegados, tt. 1-65.
 Biblioteca Nacional, México, D. F.
 V. Indias - Cedulario, t. 22, ms. 454.
 Archivo General de Indias (AGI), Sevilla
 Sección Estado, legajos 20, 22-26, 37, 39-41.
 Audiencia de México, legajos 1421-1425, 1428-1437, 1509, 1513-1517, 1519-1564, 1675, 1973-1978.
 Indiferente general, legajos 12-14, 546, 564, 662, 663, 833, 834, 1713, 1714, 1847.
 Audiencia de Santo Domingo, legajo 1211.
 Archivo General de Simancas (AGS), Simancas
 Secretaría de Hacienda, legajos 7, 2342.
 Guerra Moderna, legajo 2810.

FUENTES Y LITERATURA PUBLICADAS

- Acevedo, Edberto Óscar, *La intendencia de Salta del Tucumán en el virreinato del Río de la Plata*, Mendoza, Argentina, 1965.
 Aguado Bleye, Pedro, *Manual de historia de España*, 3 vols., Madrid, 1954-1958.

- Aiton, Arthur S., "Spanish Colonial Reorganization under the Family Compact", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 12, Durham, N. C., 1932, pp. 269-280.
- Albi, Fernando, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, Madrid, 1943.
- Alcázar Molina, Cayetano, *Los virreinos en el siglo XVIII. Historia de América y de los pueblos americanos*, editado por Antonio Ballesteros, vol. 13, 2a. ed. aumentada, Barcelona-Madrid, 1959.
- Altamira y Crevea, Rafael, *Historia de España y de la civilización española*, 4 vols., Barcelona, 1928-1929.
- , "La Décentralisation Législative dans le Régime Colonial Espagnol (siècles XVIe. à XVIIIe.)", en *Bulletin of the International Committee of Historical Sciences*, t. 11, Primera Parte, París, 1939, pp. 165-190.
- , "Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español, siglos XVI a XVIII", en *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, t. 20, pp. 1-71 y 345-389, t. 21, pp. 1-54 y 409-468, Coimbra, 1944-1945.
- , *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, México, 1951.
- Altolaquirre, Ángel de, *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del reino*, Madrid, 1930.
- Arcila Farías, Eduardo, *El siglo ilustrado en América. Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España*, Caracas, 1955.
- Artola, Miguel, "Campillo y las reformas de Carlos III", en *Revista de Indias*, núm. 50, Madrid, 1952, pp. 658 ss.
- Baudrillart, A. *Philippe V et la Cour de France*, 5 vols., París, 1890-1901.
- Bayle, Constantino, *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, 1952.
- Beleña, Eusebio Ventura, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, 2 vols., México, 1787.
- Beltrán y Rózpide, Ricardo, *Colección de las memorias o relaciones que escribieron los virreyes del Perú acerca del estado en que dejaban las cosas generales del Reino*, Madrid, 1921.
- Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958.
- Bérindoague, Henri, *Le Mercantilisme en Espagne*, París, 1929.
- Bobb, Bernard E., *The Viceregency of Antonio María Bucareli in New Spain, 1771-1779*, Austin, 1962.
- Bravo Ugarte, José, *Historia de México*, 4 vols. (vol. 1, 6a. ed.; vol. 2, 3a. ed. aumentada; vol. 3, Primera Parte, 2a. ed. aumentada; vol. 3, Segunda Parte, 1a. ed.), México, 1957, 1953, 1953 y 1959.
- , *Historia sucinta de Michoacán*, 3 vols., México, 1962-1964.
- Canga Argüelles, José, *Diccionario de hacienda con aplicación a España*, 2 vols., 2a. ed., Madrid, 1833-1834.

- Carande, Ramón, *Carlos V y sus banqueros*, vols. 2 y 3, Madrid, 1949 y 1967.
- Castañeda, C. E., "The Corregidor in Spanish Colonial Administration", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 9, Durham, N. C., 1929, pp. 446-470.
- Céspedes del Castillo, Guillermo, "La visita como institución indiana", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 3, Sevilla, 1946, pp. 984-1025.
- , *Lima y Buenos Aires. Repercusiones económicas y políticas de la creación del virreinato del Plata*, Sevilla, 1947.
- , "Reorganización de la hacienda virreinal peruana en el siglo XVIII", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. 23, Madrid, 1953, pp. 329-369.
- Chávez Orozco, Luis (comp.), *Documentos para la historia económica de México*, vol. 4, *Dictamen del virrey Revillagigedo sobre la ordenanza de intendentes de la Nueva España*, Publicaciones de la Secretaría de la Economía Nacional, México, 1934.
- , *Breve historia agrícola de México en la época colonial*, Publicaciones del Banco de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., t. 21, México, 1958.
- Chevalier, François, "Les Municipalités Indiennes en Nouvelle Espagne, 1520-1620", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. 15, Madrid, 1944, pp. 352 ss.
- , *La Formation des Grands Domaines au Mexique*, París, 1952.
- Christelow, A., "French Interest in the Spanish Empire during the Ministry of the Duc of Choiseul (1759-1771)", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 21, Durham, N. C., 1941, pp. 515-537.
- Colección de documentos inéditos para la historia de España*, tt. 21 y 75, Madrid, 1852 y 1880.
- Colmeiro Pinedo, Manuel, *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, Madrid, 1953-1954.
- Colón y Larriátegui, Félix, *Juzgados militares de España y sus Indias*, 4 vols., Madrid, 1788-1789.
- Comadrán Ruiz, Jorge, "La real ordenanza de intendentes del Río de la Plata", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 11, Sevilla, 1954, pp. 515-559.
- , "Los subdelegados de real hacienda y guerra de Mendoza (1784-1810)", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 10, Buenos Aires, 1959, pp. 82-111.
- Cordero Torres, José María, *El Consejo de Estado, su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, 1944.
- Corona Baratech, Carlos, *Revolución y reacción en el reinado de Carlos IV*, Madrid, 1957.
- Costa, Joaquín, *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid, 1967.
- Coxe, William, *L'Espagne sous les Rois de la Maison de Bourbon, ou Mémoires relatifs à l'Histoire de cette Nation*, 6 tt., París, 1827.
- Danvila y Collado, Manuel, *El poder civil en España*, 6 tt., Madrid, 1885-1886.

- Del Paso y Troncoso, Francisco (comp.), *Epistolario de Nueva España, 1505-1818*, t. 4, México, 1939.
- Desdèvises du Désert, G., *L'Espagne de l'Ancien Régime. Les Institutions*, París, 1899.
- Deustúa Pimentel, Carlos, *Las intendencias en el Perú (1790-1796)*, Sevilla, 1965.
- Díaz-Trechuelo, María de Lourdes, "La intendencia en Filipinas", en *Historia Mexicana*, vol. 16, México, 1967, pp. 498-515.
- Escalona, Gaspar de, *Gazophilacium Regium Perubicum*, nueva ed., La Paz, Bolivia, 1941.
- Ezquerro, Ramón, "La crítica española sobre América en el siglo XVIII", en *Revista de Indias*, núms. 87-88, Madrid, 1962, pp. 159-287.
- Fernández Álvarez, Manuel, "El memorial de Luis de Ortiz", en *Anales de Economía*, vol. 17, Madrid, 1957, pp. 101-200.
- , *Economía, sociedad y corona. Ensayos históricos sobre el siglo XVI*, Madrid, 1963.
- Ferrer del Río, Antonio, *Historia del reinado de Carlos III en España*, 4 tt., Madrid, 1856.
- Fisher, Lillian Estelle, *The Intendant System in Spanish America*, Berkeley, Cal., 1929.
- Flon, Manuel de, *El crédito agrícola en el partido de cholula de la intendencia de Puebla en 1790*, por D. Manuel de Flon, con una breve advertencia de Luis Chávez Orozco, Publicaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., t. 10, México, 1955.
- Floridablanca, Conde de, *Obras originales del Conde de Floridablanca y escritos referentes a su persona*, editado por Antonio Ferrer del Río, Biblioteca de Autores Españoles, t. 59, Madrid, 1867.
- Fonseca, Fabián de, y Carlos de Urrutia, *Historia general de real hacienda. Por orden del virrey Conde de Revillagigedo de 20 de junio de 1790*, 6 vols., México, 1845-1853.
- Garma y Durán, Francisco Javier, *Theatro universal de España. Descripción eclesiástica y secular*, t. 4, Barcelona, 1751.
- Gibson, Charles, *The Aztecs under Spanish Rule. A History of the Indians of the Valley of Mexico. 1519-1810*, Stanford, Cal., 1964.
- Gil Munilla, Octavio, *El Río de la Plata en la política internacional. Génesis del virreinato*, Sevilla, 1949.
- Góngora, Mario, *El Estado en el Derecho Indiano*, Santiago de Chile, 1951.
- Grice-Hutchinson, Marjorie, *The School of Salamanca. Readings in Spanish Monetary History*, Oxford, 1952.
- Hamilton, Earl J., *War and Prices in Spain, 1651-1800*, Cambridge, Mass., 1947.
- , *El florecimiento del capitalismo*, ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1948.
- Haring, Clarence H., *The Spanish Empire in America*, Nueva York, 1947.
- Hellwege, Johann, "Die Übertragung des Provinzialmilizsystems auf Hispa-

- noamerika im Rahmen der bourbonischen Militärreformen in Übersee und der Einfluß der Denkschrift des Grafen Aranda auf die Instruktion von Villalba", en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, vol. 6, Colonia, 1968, pp. 158-201.
- Hera, Alberto de la, "La 'Junta para la corrección de las leyes de Indias'", en *Anuario de historia del Derecho Español*, vol. 32, Madrid, 1962, pp. 567-580.
- , *El regalismo borbónico*, Madrid, 1963.
- Hevia Bolaños, Juan de, *Curia Philipica*, 2 libros en un volumen, nueva ed., Madrid, 1747.
- Hintze, Otto, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, 2a. ed. aumentada, editada por Gerhard Oestreich, Gotinga, 1962.
- Howe, Walter, *The Mining Guild of New Spain and its Tribunal General, 1770-1821*, Cambridge, Londres, 1949.
- Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, ed. crítica, con una introducción bibliográfica, notas y arreglo de la versión española por Vito Alessio Robles, 5 tt., México, 1941.
- , *Ensayo político sobre la Isla de Cuba*, Publicaciones del Archivo Nacional de Cuba, núm. 50, La Habana, 1960.
- Hussey, Roland D., *The Caracas Company. 1728-1784*, Cambridge, Londres, 1934.
- Informe General que en virtud de real orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reino, al Excmo. Sr. Virrey Fray D. Antonio Bucareli y Urzúa, con fecha de 31 de diciembre de 1771*, México, 1867.
- Instrucción del virrey Marqués de Croix que deja a su sucesor Antonio María Bucareli*, prólogo y notas de Norman F. Martin, Testimonia Historica, núm. 4, México, 1960.
- Instrucción reservada que dió el virrey Don Miguel José de Azanza, a su sucesor Don Félix Berenguer y Marquina*, prólogo y notas de Ernesto de la Torre Villar, Testimonia Historica, núm. 1, México, 1960.
- Instrucciones que los virreyes de Nueva España dejaron a sus sucesores*, Biblioteca Histórica de la Iberia, XIII y XIV, 2 vols., México, 1873.
- Juan, Jorge, y Antonio Ulloa, *Noticias secretas de América (siglo XVIII)*, Madrid, 1918.
- Kahle, Günter, "Militär und Staatsbildung in der Anfängen der Unabhängigkeit Mexikos", en *Lateinamerikanische Forschungen*, núm. 1, Colonia-Viena, 1969.
- Kamen, Henry, "El establecimiento de los intendentes en la administración española", en *Hispania*, núm. 95, Madrid, 1964, pp. 368-395.
- Konetzke, Richard, "Die Politik des Grafen Aranda", en *Historische Studien*, núm. 182, Berlín, 1929.
- , "La condición legal de los criollos y las causas de la independencia",

- separata del núm. 5 de la *Revista de Estudios Americanos*, Sevilla, 1950, pp. 31-54.
- Konetzke, Richard, "Staat und Gesellschaft in Hispanoamerika am Vorabend der Unabhängigkeit", en *Saeculum, Jahrbuch für Universalgeschichte*, vol. 12, Munich-Friburgo, 1950, pp. 158-168.
- (comp.), *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica*, 3 libros en 5 vols., Madrid, 1953-1962.
- , "Die Mestizen in der kolonialen Gesetzgebung. Zum Rassenproblem im spanischen Amerika", en *Archiv für Kulturgeschichte*, vol. 42, Colonia-Graz, 1960, pp. 131-177.
- , "Die Revolution und die Unabhängigkeitskämpfe in Latein-amerika", en *Historia Mundi*, vol. 9, Berna, 1960, pp. 365-390.
- , *Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*, Francfort, 1965.
- Krebs Wilckens, Ricardo, *El pensamiento histórico, político y económico del Conde de Campomanes*, Santiago de Chile, 1960.
- , "La renovación de España en el pensamiento de los economistas españoles del siglo XVII", en *Historia*, Universidad Católica de Chile, vol. 2, Santiago de Chile, 1962-1963, pp. 168-177.
- Krebs, Ricardo, "Die iberischen Staaten von 1659-1788", en *Handbuch der europäischen Geschichte*, editado por Theodor Schieder, vol. 4, Stuttgart, 1968, pp. 549-584.
- Larraz, José, *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, Madrid, 1963.
- Legislación real sobre hacienda para las provincias coloniales venezolanas (Antecedentes de la legislación fiscal de la República de Venezuela)*, introducción por Héctor García Chuecos, 2 vols., Caracas, 1954-1955.
- Lemoine Villacaña, Ernesto, "Miscelánea Zacatecana. Documentos histórico-geográficos del siglo xvii al xix", en *Boletín del Archivo General de la Nación*, 2a. serie, vol. 5, México, 1964, pp. 243-331.
- Levene, Ricardo, *Investigaciones acerca de la historia económica del virreinato del Plata*, 2 tt., 2a. ed., Buenos Aires, 1952.
- Liehr, Reinhard, *Stadtrat und städtische Oberschicht in Puebla de los Angeles am Ende der Kolonialzeit (1786-1810)*, Wiesbaden, 1972.
- Lohmann Villena, Guillermo, "El corregidor de Lima (Estudio histórico-jurídico)", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 9, Sevilla, 1952, pp. 131-171.
- , *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*, Madrid, 1957.
- López de Villaseñor, Pedro, *Cartilla vieja de la Nobilísima Ciudad de Puebla (1781)*, ed. de José I. Mantecón, introd. de Efraín Castro, Jr., Estudios y Fuentes del Arte en México, 2, Instituto de Investigaciones Estéticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961.
- Lynch, John, *Spanish Colonial Administration, 1782-1810. The Intendant System in the Viceroyalty of the Río de la Plata*, Londres, 1958.
- Maniau, Joaquín, *Compendio de la historia de la real hacienda de Nueva España.*

- Escrito en el año de 1794*, notas y comentarios de Alberto María Carreño, México, 1914.
- Manzano, Juan, *Historia de las recopilaciones de Indias*, 2 tt., Madrid, 1950-1956.
- Mariluz Urquijo, José, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, 1954.
- Matilda Tascón, A., *La única contribución y el catastro de la Ensenada*, Madrid, 1947.
- Maura, Duque de, *Vida y reinado de Carlos II*, 3 tt., Madrid, 1942.
- McAlister, Lyle N., "The Reorganization of the Army of New Spain, 1763-1767", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 33, Durham, N. C., 1955, pp. 1-32.
- , *The "Fuero Militar" in New Spain 1764-1800*, Gainesville, 1957.
- Mercader Riba, Juan, "Un organismo piloto en la monarquía de Felipe V: La superintendencia de Cataluña", en *Hispania*, núms. 103 (pp. 382 ss.), 104 (pp. 526 ss.), 105 (pp. 116 ss.), 106 (pp. 354 ss.), Madrid, 1966-1967.
- Merimée, Paul, *L'Influence Française en Espagne au XVIIIe. Siècle*, París, 1936.
- Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, Primera Parte, 1521-1820*, México, 1952.
- Molina Argüello, Carlos, *El gobernador de Nicaragua en el siglo XVI*, Sevilla, 1949.
- Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América*, Caracas, 1966.
- Muñoz Oraá, Carlos E., "Pronóstico de la independencia de América, y un proyecto de monarquías en 1781", en *Revista de Historia de América*, núm. 50, México, 1960, pp. 439-473.
- , *La sociedad venezolana frente a la intendencia*, Mérida, Venezuela, 1964.
- Muñoz Pérez, José, "La publicación del reglamento de comercio libre de Indias, de 1778", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 4, Sevilla, 1947, pp. 615-664.
- , "Los proyectos sobre España e Indias en el siglo xviii: El proyectismo como género", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, Madrid, 1955, pp. 169-196.
- Muro Orejón, Antonio, "Los capítulos de corregidores de 1500", separata del *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 19, Sevilla, 1962.
- Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, 1959.
- , "Destrucción de la oposición política en México por Carlos III", separata de los *Anales de la Universidad Hispalense*, vol. 24, Sevilla, 1964.
- , *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, Sevilla, 1964.
- , *Sonora y Sinaloa en el siglo XVII*, Sevilla, 1967.
- "Novísima recopilación de las leyes de España", en *Los códigos españoles concordados y anotados*, tt. 7-10, 2a. ed., Madrid, 1872.
- "Nueva recopilación. Autos acordados", en *Los códigos españoles concordados y anotados*, t. 12, 2a. ed., Madrid, 1873.

- O'Gorman, Edmundo, "Breve historia de las divisiones territoriales", en *Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario*, t. 2, México, 1937.
- , *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, 1966.
- Ots y Capdequí, José María, "El siglo XVIII español en América (El gobierno político del Nuevo Reino de Granada. Aporte documental)", en *Jornadas*, 30, El Colegio de México, México, 1945.
- , *El Estado español en las Indias*, México, 1946.
- , *Instituciones. Historia de América y de los pueblos americanos*, editada por Antonio Ballesteros, vol. 14, Barcelona-Madrid, 1958.
- Palacio Atard, Vicente, *El Tercer Pacto de Familia*, Madrid, 1945.
- , "Areche y Guirior. Observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 3, Sevilla, 1946, pp. 269-376.
- , "El despotismo ilustrado español", en *Historia de España*, estudios publicados en la revista *Arbor*, Madrid, 1953, pp. 348-366.
- , *Los Españoles de la Ilustración*, Madrid, 1964.
- , *Derrota, agotamiento, decadencia, en la España del siglo XVII*, 3a. ed., Madrid-México-Buenos Aires-Pamplona, 1966.
- Parry, J. H., *The Audiencia of Nueva Galicia in the 16th. Century*, Cambridge, 1948.
- , "The Sale of Public Office in the Spanish Indies under the Hapsburgs", en *Ibero-Americana*, núm. 37, University of California, Berkeley y Los Ángeles, 1953.
- Peters, Hans, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlín, 1928.
- Pierson, William Whatley, Jr., "La intendencia de Venezuela en el régimen colonial", en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. 24, Caracas, 1941, pp. 259-275.
- Planas-Koehert, Rolf-Erich, "Gerónimo de Uztáriz und Gaspar Melchor de Jovellanos", tesis doctoral, Zurich, 1940.
- Porrás Muñoz, Guillermo, *Iglesia y Estado en Nueva Vizcaya (1562-1821)*, Pamplona, 1966.
- Portugués, José Antonio, *Colección general de las ordenanzas militares*, 10 vols., Madrid, 1764-1765.
- Prado y Rozas, A. de, *Reglas para oficiales de secretaría y catálogo de los secretarios de despacho*, Madrid, 1755.
- Priestley, Herbert Ingram, *José de Gálvez, Visitador-General of New Spain (1765-1771)*, Berkeley, 1916.
- Puy, Francisco, *El pensamiento tradicional en la España del siglo XVIII (1700-1760)*, Madrid, 1966.
- Ramos Pérez, Demetrio, *Historia de la colonización española en América*, Madrid, 1947.
- , "Los proyectos de independencia para América preparados por el Rey Carlos IV", en *Revista de Indias*, núms. 111-112, Madrid, 1968, pp. 85-124.
- Ravignani, Emilio, *El virreinato del Río de la Plata (1776-1810). Historia de la Na-*

- ción Argentina*, edición de Ricardo Levene, t. 4, Primera Sección, 2a. ed., Buenos Aires, 1940, pp. 33-233.
- Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid, 1786.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, 3 vols., nueva ed., Madrid, 1943.
- Revilla Gigedo [sic], Conde de, *Informe sobre las misiones (1793), e instrucción reservada al Marqués de Branciforte (1794)*, introducción y notas de José Bravo Ugarte, Colección México Heroico, núm. 50, México, 1966.
- Revista de la Biblioteca Nacional*, vols. 7 y 8, Buenos Aires, 1942-1943.
- Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, 5 vols., Barcelona y México, 1888-1889.
- Rivera Cambas, Manuel, *Los gobernantes de México*, 2 vols., México, 1872-1877.
- Rodríguez Casado, Vicente, *Política interior de Carlos III*, Valladolid, 1950.
- , *La revolución burguesa del XVIII español*, Madrid, 1951.
- Rodríguez Villa, Antonio, *D. Cenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada*, Madrid, 1878.
- , *Patiño y Campillo*, Madrid, 1882.
- Rubio Mañé, J. Ignacio, "Jurisdicciones del virreinato de Nueva España en la primera mitad del siglo XVIII", en *Revista de Indias*, vol. 7, Madrid, 1946, pp. 463-502.
- , "Síntesis histórica de la vida del II^o Conde de Revilla Gigedo [sic], Virrey de Nueva España", en *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 6, Sevilla, 1949, pp. 451-496.
- , *Introducción al estudio de los virreyes de Nueva España, 1535-1746*, t. 1: *Orígenes y jurisdicciones y dinámica social de los virreyes*, México, 1955.
- Ruiz Guiñazú, Enrique, *La magistratura indiana*, Buenos Aires, 1916.
- Sánchez Agesta, Luis, *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Madrid, 1953.
- Sánchez Algornoz, Nicolás, "Un testigo del comercio indiano: Tomás de Mercado y Nueva España", en *Revista de Historia de América*, núm. 47, México, 1959, pp. 95-142.
- Sánchez-Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, Sevilla, 1968.
- Sanz, Luis Santiago, "El proyecto de extinción del régimen de las intendencias de América y la ordenanza general de 1803", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 36, Buenos Aires, 1953, pp. 123 ss.
- Sarfatti, Magali, "Spanish Bureaucratic Partimonialism in America", en *Politics of Modernization Series*, núm. 1, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1966.
- Sarrailh, Jean, *L'Espagne Eclairé de la Seconde Moitié du XVIIIe. Siècle*, París, 1954.
- Schäfer, Ernesto, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 tt., Sevilla, 1935 y 1947.
- Scholes, France V., y Eleanor B. Adams (comps.), *Advertimientos generales que*

- los virreyes dejaron a sus sucesores para el gobierno de Nueva España. 1590-1604, México, 1956.
- Scholes, France V., y Eleanor B. Adams (comps.), *Cartas del licenciado Jerónimo Valderrama y otros documentos sobre su visita al gobierno de Nueva España, 1563-1565. Documentos para la Historia del México Colonial*, t. 7, México, 1961.
- Senosiain, Ángel, "Bruno Díaz de Salcedo, Vicente Bernabeu, Félix María Calleja y los comienzos del régimen de intendencia en San Luis Potosí", en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, vol. 54, México, 1944, pp. 67-175.
- Silva Herzog, Jesús (comp.), *Colección de documentos publicados bajo la dirección de...*, t. 3, (*Relaciones estadísticas de Nueva España de principios del siglo XIX*), Archivo Histórico de Hacienda, México, 1944.
- Soldevila, Fernando, *Historia de España*, 8 tt., Barcelona, 1952-1959.
- Solórzano y Pereyra, Juan de, *Política indiana compuesta por el Sr. D..., corregida, e ilustrada con notas por el licenciado D. Francisco Ramiro de Valenzuela*, en 5 vols., nueva ed., Madrid-Buenos Aires, s. f.
- Sureda Carrión, José Luis, "Las doctrinas fiscales de Jacinto de Alcázar y Francisco Centani", en *Anales de Economía*, vol. 6, Madrid, 1946, pp. 379-402.
- , *La hacienda castellana y los economistas del siglo XVIII*, Madrid, 1949.
- Thurman, Michael A., "The Establishment of the Department of San Blas and its Initial Naval Fleet", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 43, Durham, N. C., 1963, pp. 65-77.
- Tocqueville, Alexis de, *L'Ancien Régimen et la Révolution*, París, 1856.
- Ulloa, Modesto, *La hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Roma, 1963.
- Uztáriz, Gerónimo de, *Theorica, y practica de comercio y de marina, en diferentes discursos y calificados ejemplares, que, con específicas providencias, se procuran adaptar a la monarchia española, para su prompta restauración, beneficio universal, y mayor fortaleza contra los émulos de la Real Corona, mediante la soberana protección del Rey Nuestro Señor Don Phelipe V. por...*, 2a. impresión, corregida, y enmendada por el autor, Madrid, 1757.
- Vázquez de Acuña, Isidoro, "El ministro de Indias Don José de Gálvez, Marqués de Sonora", en *Revista de Indias*, vol. 19, Madrid, 1959, pp. 448-473.
- Vázquez de Espinosa, Antonio, *Compendio y descripción de las Indias Occidentales*, editado por Charles Upson Clark, Smithsonian Miscellaneous Collections, vol. 108, Washington, 1948.
- Velasco Ceballos, Rómulo, *La administración de D. Fray Antonio María de Bucareli y Ursúa, cuadragésimo sexto virrey de México*, 2 vols., Publicaciones del Archivo General de la Nación, XXIX y XXX, México, 1936.
- Velázquez, María del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*, México, 1950.
- , *Colotlán, doble frontera contra los bárbaros*, Cuadernos del Instituto de Historia, Serie Histórica, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1961.

- Vieillard-Baron, Alain, "Informes sobre establecimiento de intendentes en Nueva España", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. 19, Madrid, 1948-1949, pp. 527-546.
- , "L'Intendant Americain et l'Intendant Français", en *Miscelánea Americanista (Homenaje a D. Antonio Ballesteros y Beretta)*, vol. 2, Madrid, 1951, pp. 477-490.
- , "L'Etablissement des Intendants aux Indes par Charles III", en *Revista de Indias*, núm. 49, Madrid, 1952, pp. 521 ss.
- Vilar Pierre, *Crecimiento y desarrollo. Economía e historia. Reflexiones sobre el caso español*, Barcelona, 1964.
- Villarroel, Hipólito, *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se la deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al Público*, introducción de Genaro García, México, 1937.
- Villaseñor y Sánchez, José Antonio, *Theatro americano*, 2 vols., edición facsimilar, México, 1952.
- Viñas y Mey, Carmelo, *El problema de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII*, Madrid, 1941.
- Walser, Fritz, *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V*, Gotinga, 1959.
- Ward, Bernardo, *Proyecto económico, en que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación: escrito en el año 1762, obra póstuma*, 2a. ed., Madrid, 1799.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Studienausgabe hgg. von Johannes Winkelmann*, 2 vols., Colonia-Berlín, 1964.
- Whitaker, Arthur P., "The Pseudo-Aranda Memoir of 1783", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 17, Durham, N. C., 1937, pp. 287-313.
- Wilgus, Curtis A., *Historical Atlas of Latin America*, Nueva York, 1967.
- Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, Buenos Aires, 1959.

ÍNDICE

<i>Prólogo a la edición en español</i>	VII
<i>Prefacio</i>	1
<i>Introducción</i>	3
<i>I. La política reformista española del siglo XVIII y sus orígenes</i>	13
Observaciones de introducción para los investigadores	13
La crítica de la situación interna de España en los siglos XVI y XVII	16
La Ilustración española y la política del absolutismo ilustrado	24
El desarrollo de la organización de la administración burocrática en España hasta el ascenso al trono de los Borbones y las reformas administrativas en el reinado de Felipe V	31
El establecimiento de los intendentes en España	37
<i>II. El sistema administrativo de la Nueva España anterior a las reformas de Carlos III</i>	58
El Consejo de Indias	58
La Secretaría de Indias	60
El territorio del virreinato de la Nueva España	62
El virrey	65
La Audiencia	77
La división territorial del virreinato	82
La administración provincial y local	91
La administración financiera	101
Resumen	106
<i>III. La Ordenanza de Intendentes de 1786</i>	118
La nueva organización territorial del virreinato	118
La reorganización de la administración central del virreinato	134
La reorganización de las administraciones provincianas y locales	162

La reorganización de la administración financiera	201
El sistema de administración proyectado por la Ordenanza de Intendentes comparado con la organización burocrática anterior	229
El problema de la centralización	240
Juicio resumido de la Ordenanza de Intendentes	249
IV. <i>El establecimiento del sistema de intendentes en la Nueva España y su desarrollo en la épocas posteriores</i>	257
<i>Resumen general</i>	301
<i>Bibliografía</i>	309
Fuentes inéditas	309
Fuentes y literatura publicadas	309

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de abril de 1996 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F.
Se tiraron 2 000 ejemplares.