

II. EPOCA COLONIAL

c. Las tendencias políticas	175
c. 1. La tendencia modernista	175
c. 2. La tendencia misoneísta	177
c. 3. La tendencia criollista	178
c. 4. Los movimientos políticos. Agitaciones y conjuras contra los españoles y en pro de la independencia .	183
d. Las instituciones políticas	185
d. 1. Las españolas. Su transformación	185
d. 2. Las novohispanas	188
d. 2. 1. Cambios en el dispositivo central-peninsular y su reflejo en la relación del mismo con el dispositivo central-novohispano	188
d. 2. 2. Cambios en los diversos dispositivos novohis- panos	190

C. LAS TENDENCIAS POLITICAS

Por tendencias, a diferencia de ideas —que hemos tratado antes— y de movimientos —que trataremos después—, entendemos aquí las corrientes de opinión u orientaciones de la población.

El que la población novohispana acuse en el siglo XVIII tendencias políticas es un hecho nuevo, hijo, por un lado, del influjo de la Ilustración —cuyas ideas lograron permear importantes capas sociales— y de la reacción contra él, y por otro, de la madurez y personalidad que ha adquirido el país.

Las tres tendencias políticas que asoman con claridad en el siglo XVIII novohispano están relacionadas con esas tres causas matrices: la modernista, con el influjo de la Ilustración; la misoneísta, con la reacción contra la Ilustración, y la criollista, con la madurez y personalidad del país.

c. 1. *La tendencia modernista*

El modernismo dieciochesco fué en México, como en otras partes, aunque quizá en mayor grado, una actitud nueva ante la vida; en realidad, una concepción nueva del mundo, una manera de concebir y contemplar los aspectos fundamentales de la vida en radical contraste con la de los dos siglos anteriores.

En lo político, el modernismo mexicano se caracterizó por las ideas antimonárquicas o liberales templadas y por el deseo del cambio más o menos amplio de estructura, por la introducción de reformas generales y profundas, a lo menos en el área de la administración.

Esta tendencia fué muy amplia; y su núcleo primordial lo constituyeron personas de la clase media —profesionales, eclesiásticos, funcionarios y militares— y artesanos, sobre todo de las grandes ciudades. Dentro de ese núcleo, se destacarán dos grupos, uno francés y otro hispanomexicano. En el grupo francés, suenan, entre otros, los nombres de Lausel (cocinero del virrey), Matias (peluquero del mismo), Durrey (médico) Abadía (dueño de un billar), Malbert (peluquero),

Morel (médico) y Tabais (relojero); y en el hispanomexicano, también entre otros, los de Ibáñez (dueño de una hacienda), Martín (maestro de arquitectura y académico de San Carlos), Ramírez (religioso franciscano), Jiménez (músico de la catedral), De la Torre (oficial de milicias) y Montenegro (clérigo del obispado de Guadalajara). Suenan estos nombres porque pertenecen a individuos que fueron perseguidos por la Inquisición. Los he reseñado aquí a modo de ejemplo, y para que el añadido de la profesión dé idea de las clases sociales que en mayor número nutrieron dicha tendencia.

Hubo en ella los dos sectores que en otra parte hemos señalado, el radical y el moderado. Las personas que acabamos de citar pertenecen al primero, pues por su extremismo fueron las más perseguidas, y por su categoría social, las más vulnerables. Muchos de los individuos pertenecientes al segundo grupo eran personas de nota; y aunque se los denunció a veces, y la Inquisición conocía muy bien sus andanzas por terrenos prohibidos y su peligrosidad como agentes difusores, dicho tribunal no los molestó apenas.

Muchas son las manifestaciones de la tendencia modernista, en sus dos sectores. Las más ostensibles fueron los escritos propagadores de las nuevas ideas políticas, la obra reformista del gobierno²⁷³ y los movimientos revolucionarios.²⁷⁴ Junto a estas manifestaciones resaltantes, hay otras de suma importancia que casi pasan desapercibidas, como son todas las de la enorme labor de zapa realizada, consciente o inconscientemente, en tertulias, cafés, botillerías..., por la conversación más o menos frívola o burlona y por el escrito mordaz y desecado, al gusto de la época, para recreo de amigos o circunstantes. La sátira anónima fué un arma muy utilizada por los modernistas —aunque también por sus enemigos—; pasaba con facilidad —como billete— de mano en mano y atraía mucho a la gente baja o inculta por su llaneza y procacidad. Ha sido, sin duda, la primera forma de propaganda política popular. Valga como ejemplo de esta sátira una que fué recogida por la Inquisición mexicana después de haber pasa-

273 Véase *infra*, pp. 188 ss.

274 Véase *infra*, pp. 183 ss.

do por varias manos (el expediente habla de tres poseedores sucesivos de ella). Dice así:

“Se sabe que los franceses son propensos a soñar. Uno de ellos mientras dormía imaginó que reunidas todas las potencias de la Europa en un solo salón jugaban diversos juegos; y como no todas estaban contentas de su suerte, su modo de jugar era vario. Véase aquí cómo lo explica una de ellas:

Inglaterra: Barajo, juego y envido el resto.

Alemania: Mucho temo no alzar baza.

Rusia: Planto y me quedo a la mía.

Turquía: A cualquiera parte que miro me parece llevo capote.

Francia: Alzo, tengo los triunfos, me dan los mates y gano el juego.

España: Tengo un rey de copas, un caballo de bastos y cuatro sotas.

Holanda: Paso.

El Papa: Ya yo pasé.

...” ²⁷⁵

A la tendencia radical del modernismo se la dejó correr con alguna libertad desde mediados de siglo hasta la Revolución, pero después se la reprimió con rigor, extremándose mucho éste en la época del virrey Branciforte.

c. 2. *La tendencia misoneísta*

Prodújose esta tendencia como reacción contra la modernista, y, en general, se dirigió contra todo lo nuevo, la nueva moral, las nuevas costumbres, las nuevas ideas filosóficas y políticas, etc., levantando como bandera la defensa del antiguo patrimonio espiritual, político y moral. Fué, pues, el resultado de la actitud combativa asumida por la vieja concepción del mundo y de la vida ante los embates de la nueva.

En lo político —ya lo hemos visto—, ²⁷⁶ defendió el absolutismo puro, que no era precisamente doctrina rancia, y erigió en dogma la alianza indisoluble del trono y el altar, que era contraria a los principios tradicionales de la Iglesia.

* 275 AGNM., Inquisición, 1321, f. 290.

276 *Supra*, pp. 158 ss.

Esta tendencia fué muy numerosa y capitaneóla principalmente el clero medio y bajo, y una parte del alto, entre el cual se contó la Inquisición. Este tribunal y el influjo sobre los fieles, mediante sermones, pastorales, exhortaciones, etc., fueron sus principales armas. No dejó, tampoco, de valerse de la sátira, con la que ridiculizó sobre todo las costumbres y modas afrancesadas y las reformas regalistas.

c. 3. *La tendencia criollista*

Es una tendencia antiespañola, que tiene como principales causas determinantes la madurez y personalidad adquirida por el país y los agravios inferidos por la metrópoli a los criollos. Estuvo constituida en su mayor parte por adictos a las ideas revolucionarias del XVIII, ideas que, como se sabe, contribuyeron considerablemente a fomentar el nacionalismo. Los objetivos de esta tendencia, en lo que tiene de movimiento, van desde el de la igualdad entre españoles y criollos hasta el de la independencia, pasando por el de la preferencia y el de la exclusividad de los criollos por lo que se refiere al goce de los cargos públicos. Los más de los criollistas decídense en esta época por los objetivos moderados, pero lo hacen indudablemente atendiendo a motivos tácticos; para no provocar temores y poder controlar el avance, prefieren seguir el procedimiento de la marcha escalonada, ir arrancando concesiones cada vez mayores que desembocarían necesariamente en la independencia. Esta táctica se traslucirá claramente en los patriotas de 1808-1812.

Muchas manifestaciones de la tendencia criollista cabría recoger en los documentos de la época. Pero bastará con que reseñemos aquí las hasta ahora más señaladas, a saber: los escritos públicos de protesta contra la preterición u otros agravios, la sátira anónima contra los españoles en general y las agitaciones antiespañolas y conjuras en pro de la independencia.

Los escritos públicos de protesta.

Dos hallamos contra la preterición y en demanda de la exclusividad de los criollos en cuanto al disfrute de los cargos públicos.

Uno es la “Representación que hizo la ciudad de México al rey D. Carlos III en 1771 sobre que los criollos deben ser preferidos a los europeos en la distribución de empleos y beneficios de estos reinos”.²⁷⁷ Trátase de un escrito en que el Ayuntamiento de México contesta a un atentado consumado entonces contra el “crédito de los americanos”, queriendo presentarlos como “ineptos para toda clase de honores”; guerra ésta que se les venía haciendo “desde el descubrimiento de la América”. La ocasión es aprovechada por aquel cuerpo para mostrar al monarca cuán contraria al derecho era la preterición y justa y conveniente la provisión exclusiva en los criollos de las prebendas y oficios públicos: “La provisión de los naturales con exclusión de los extraños —decía el Ayuntamiento— es una máxima apoyada por las leyes de todos los reinos, adoptada por todas las naciones, dictada por sencillos principios, que forman la razón natural, e impresa en los corazones y votos de los hombres. Es un derecho, que si no podemos graduar de natural primario, es sin duda común de todas las gentes, y por eso de sacratísima observancia . . . [En la cabeza de S. M.] formamos un solo cuerpo político los españoles uropeos y americanos, y así aquéllos no pueden considerarse extranjeros en América. Así es verdad en cuanto al reconocimiento que unos y otros vasallos de ambas Españas debemos prestar a un mismo soberano; pero en cuanto a provisión de oficios honoríficos se han de contemplar en estas partes extranjeros los españoles europeos, pues obran contra ellos las mismas razones por que todas las gentes han defendido siempre el acomodo de los extraños. Lo son en lo natural, aunque no en lo civil, en América los europeos; y como no alcance la fuerza civil a la esfera de los efectos naturales, hemos de experimentar éstos de los hijos de la antigua España, por más que no se entiendan extraños en la nueva.” Y añadía el Ayuntamiento —razonando la conveniencia—: Faltando las esperanzas de ocupar los principales empleos, “faltará todo lo político, que sin una de sus columnas [la esperanza de premio al mérito], queda ruinoso el gobierno de las Indias”. Naturalmente, la defensa que de los americanos hacía el Ayuntamiento se refería sólo a los criollos en sentido estricto, es decir, a “los españoles americanos”, pues respecto a los indios consideraba justificado el ataque: “De esto [de la inferior-

277 CDHI, 1, 427.

ridad natural o social de los indios] —afirmaba dicha corporación— hablan todos los autores juiciosos...; y acaso la mala inteligencia o precipitación en la lectura de estos escritos, ha hecho mal copiar sus expresiones para acomodarlas a los españoles americanos.”

El otro escrito, de los dos a que nos hemos referido, es la representación político-legal hecha por Juan Antonio Ahumada, abogado de la Audiencia, a don Felipe V, para que se sirviese declarar que “no tiene óbice los españoles indianos para obtener los empleos políticos y militares de la América, y que deben ser preferidos en todos, así eclesiásticos como seculares”.²⁷⁸ Como el del Ayuntamiento, este escrito se contraía a afirmar la conformidad con todos los derechos de la pretensión de los criollos a que en ellos se proveyesen los oficios de América, y a aducir razones en pro del goce exclusivo de dichos oficios por los “españoles indianos”.

Otro escrito público de protesta que hemos hallado se refiere a agravios. Es una representación elevada a la superioridad por la ciudad de México el 19 de septiembre de 1765, quejándose de que no se le hubiera dado parte del establecimiento de la renta del tabaco.²⁷⁹ Lamentábase, en ella, dicha ciudad de que, atropellando viejos derechos y haciendo caso omiso de su condición de cabeza del reino, no se le hubiera informado de aquel establecimiento, ni pedido parecer sobre el mismo. Y luego, fundándose en tener “el específico vínculo obligación en conciencia de mirar, atender al bien de la república, pedir por ella y solicitar su beneficio”, demandaba ser oída y tener parte en las reformas de importancia que se introdujesen. Petición hecha en vano, ya que el absolutismo en este siglo había apretado ya mucho las clavijas que tuviera aún algo aflojadas en el siglo xvi. La junta de tabaco contestó secamente: “Declárese por no parte a la ciudad: devuélvase a su procurador síndico esta instancia, advirtiéndole se abstenga de representar en los asuntos que (como éste) son propios y privativos de la suprema potestad y regalía de S. M.”

La sátira anónima.

A través de la sátira anónima ostentáronse sin rebozo todos los motivos de disgusto, resentimiento, etc., de los criollos contra los es-

278 “Varios papeles del año 1820.” Biblioteca de Hacienda, Sec. de Historia.

279 AGNM., Reales Cédulas, 9, f. 236.

pañoles europeos. Una parte de los motivos que salen a relucir es de índole privada —la codicia, el orgullo, el egoísmo, etc.—, como se podrá apreciar en el célebrísimo “Padrenuestro de los gachupines, por un criollo americano, en décimas”, del que hay múltiples variantes. Otra parte es de índole pública o política, agravios provenientes del gobierno, particularmente en el siglo XVIII. Oigamos muchos de ellos en la sátira titulada “El testamento de la ciudad de Puebla”.²⁸⁰

“¡Aquí llegan mis lamentos!
¡Aquí mis lamentos se ahogan!
¡Aquí la sangre en el cuerpo
olvida el natural curso,
quedándose como el hielo,
al ver el infame trato
que le van dando a este reino!
Pues no permiten desahogo
al gusto ni en lo ligero
de un cigarro, pues privados
se hallan todos de torcerlo;
y aún no estancadas las ansias,
sólo tienen por aumentos,
órdenes a cada paso,
bandos y penas, haciendo
en tumultados concursos
traidores los leales pechos;
cebada la inclinación,
resultan de sus proyectos
desatentadas malicias,
conociendo en sus aprietos,
de la mucha tiranía
las causas por los efectos.
Item, dejó el algodón,
alhaja tan de mi centro,
parto tan de mis entrañas,
que por fruto de mi suelo
han puesto la mira en él;
sírvele, señor, con ello,
mas advierte que, aunque tuyo,
despojas a tus hijuelos
de las gotas de sudor
que en su cultivo vertieron,

* 280 AGNM., Inquisición, 1052, f. 78.

pues aun es a tanto afán
muy limitado su premio.
Item, te dejo las minas
de plata y oro, aunque a trueco
de cobre, que bien merece
tu sello real tanto efecto,
que tu estimación dará
muy limitado su premio.
Item, dejo a la aduana
el erario de su cetro,
donde en duplicadas trazas
chupan la sangre a su reino,
pues que sin hallarse límite,
cada día con más esfuerzo,
suelen pedir el octavo,
si no les arrancan diezmo.
Item, dejo mejorado
de mis bienes en el tercio
a Villalba, gran señor,
que tan rígido y severo,
cual africana cabeza,
con los hijos de este reino
tan padrastro se ha mostrado,
a vista de mis lamentos,
que con caricias y halagos
de amigables tratamientos,
me los rige, me los mide,
contándolos por momentos,
sellándolos como esclavos,
y mirándolos tan tierno,
que como tan buen padrastro
no quiere verlos dispersos.
Item, a mi Gálvez dejo
supremo depositario
de todo mi sufrimiento,
pues como a tu hechura que es,
mis facultades le entrego,
y juzgo que pues tan tuyo
se hace dueño de todo esto
con donativos de gracia,
con préstamos, suponiendo
que él ya de gracia no pide,
aunque es gracioso su empleo,
el caerá en gracia con vos,

y en desgracia con nosotros.
Item, por última cláusula
te acuerdo, señor, te acuerdo,
que ha sido de las lealtades
el blanco todo este reino,
y tus humildes vasallos
han defendido tu reino,
han guardado tus ciudades
con justos arreglamentos,
que en todas las invasiones
han mostrado sus afectos.
Si este recuerdo, señor,
es tan cierto y verdadero,
¿para qué nos has enviado
un número tan sin cuento
de mariscales, soldados,
capitanes, granaderos,
sargentos, cabos, dragones,
de distintos regimientos?
¿Son por ventura, señor,
inútiles tus hijuelos,
negados a la milicia
y a lo que es arreglo?,
¿o no tienes confianza?,
¿o dudas guarden tus fueros?,
que no serán hijos tuyos
si sospechas de sus hechos."

De los agravios públicos que exhiben los anteriores documentos, los que más dolieron y excitaron a los criollos contra los españoles fueron la preterición, el monopolio económico de la Península, los estancos, el donativo (que en realidad era un impuesto forzoso), la presencia en el país de tropas españolas y la milicia.

c. 4. Los movimientos políticos. Agitaciones y conjuras contra los españoles y en pro de la independencia

Desde que triunfó la Revolución en Francia, desatóse en la Nueva España cierta agitación contra el régimen español y hubo conatos de levantamiento contra el mismo, provocados, naturalmente, por los criollos nacionalistas, muchos de los cuales eran también liberales.

En 1794, el día 8 de septiembre, prodújose en la ciudad de México no poca inquietud, que, como dice Sedano,²⁸¹ fué originada por haber amanecido “pegados en algunas esquinas unos pedazos de papel que aplaudían la determinación de la nación francesa de haberse hecho república”. Tal hecho dió lugar a que circularan rumores de insurrección, y el virrey, alarmado, ordenó la detención de “muchos franceses y varios españoles”.

Años después, en 1801, volvían a producirse la inquietud y el temor del gobierno de la Colonia, aunque esta vez parece que con más fundamento, pues el virrey Marquina habla de “varias incidencias indicantes de conmociones populares”, y manifiesta la conveniencia de “vivir en el mayor cuidado y precaución”.²⁸² Algo grave debió de haber advertido, en efecto, dicho virrey, ya que de no ser así resulta injustificado que se hubiera dirigido al tribunal de la Inquisición pidiéndole le facilitase sus auxilios, estando muy a la mira y adoptando cuantas providencias le pareciesen oportunas para descubrir los principios de la reprobada conducta “de los que pudiesen estar mezclados en ideas y proyectos de insurrecciones y alborotos”.²⁸³

Verdaderas conjuras o conspiraciones sólo fueron descubiertas dos, que nosotros sepamos. El contador don Juan Guerrero y otras personas prepararon una de ellas en 1794, “para levantarse con el reino en nombre de la independencia y la libertad”. Según confesó el contador, “además de su infeliz situación”, el motivo que tuvo para “discurrir levantarse con el reino fué la agitación que causó la demasiada libertad con que en favor de los franceses y contra el gobierno oyó explicarse a don Francisco Rojas y Rocha”.²⁸⁴ La otra conspiración o conjura parece haber sido la más seria. Entraron en ella bastantes individuos —doce fueron detenidos cuando celebraban una junta— y estaba fraguándose en el año de 1799, en que fué descubierta. Su objeto era “hacer una revolución... arrojando [del reino] a los europeos..., y haciéndose dueños de él los criollos”.²⁸⁵ Este conato preocupó mucho al virrey a causa de la tirantez existente entre criollos

281 *Noticias de México*, 262.

282 AGNM., Inquisición, 1454, f. 134.

283 *Id.*

284 AGNM., Historia, 415, f. 15.

285 AGNM., Historia, 297, exp. 1.

y europeos. “Como por una grande fatalidad —decía al ministro del ramo en carta reservada— ²⁸⁶ existe en esta América una antigua división y arraigada enemistad entre europeos y criollos, enemistad capaz de producir las más funestas resultas . . . , tuve por precisión mirar seriamente este asunto y tomar activas providencias para cortar el mal antes que adquiriese incremento.”

¿Hubo otra conjura en 1795 para realizar una revolución en la que entrarían los norteamericanos? Unas declaraciones de un tal Contreras en el proceso incoado por la Inquisición al clérigo Juan Antonio Montenegro, hablan de ella, pero no han podido ser comprobadas mediante otros documentos de la época; sin embargo de lo cual, debido a su interés, creemos conveniente reseñarlas aquí. Contreras refiere haberle dicho a Montenegro que se preparaba en México una conjuración contra la Corona, en la que estaban comprometidas unas doscientas o trescientas personas, y que los colonos ingleses habían ofrecido seis mil hombres a uno de los conjurados, persona de carácter; también le manifestó que, para después del triunfo, los conspiradores tenían trazado ya un plan político, que era el siguiente: la Nueva España sería una república libre y se dividiría en doce provincias, cada una de las cuales tendría un diputado; la capital estaría en el centro de la nación y en ella residirían los representantes de la república, cuyo mandato sería temporal y cuyo nombramiento se haría mediante elección. ²⁸⁷

d. LAS INSTITUCIONES POLITICAS ²⁸⁸

d. 1. *Las españolas. Su transformación*

En la época de los Borbones, las instituciones políticas españolas experimentan importantes cambios, al acentuar el neo-absolutismo la tendencia unificadora y centralizadora de los Austrias e imperar en la organización el criterio racionalizador derivado de la Ilustración.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ AGNM., Inquisición, 894, f. 264.

²⁸⁸ Bibliografía general: Riaza y García Gallo, ob. cit., cap. 1, B, 2; Colmeiro, *id.*; Desdèvis du Dezert, *L'Espagne de l'ancien régime*, París, 1897-1904. 3 vols.

Fué liquidada la autonomía política —Cortes propias, magistraturas provinciales especiales y ciertos privilegios— que aún tenían Cataluña, Aragón, Valencia y Menorca, se reemplazó en gran parte el sistema burocrático colectivo, de los consejos, por el burocrático unipersonal, de los ministerios, y se estableció un régimen provincial uniforme, el de las intendencias y subdelegaciones, en lugar del bastante heterogéneo de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

España, que aún a fines del xvii se nos aparece como una pluralidad de reinos gobernados por un mismo monarca, pasa a ser en el siglo xviii un estado unitario. Valencia, en 1707, Aragón, en 1711, y Cataluña, en 1716, pierden su condición de reinos, siendo privados de las instituciones gubernamentales propias de éstos, virreyes y Cortes, a las que reemplazarán las de las regiones castellanas, capitanes generales y audiencias. La única excepción dentro del todo peninsular es Navarra, que conserva virrey y Cortes. Así, pues, salvo Navarra, todas las regiones españolas tendrán en lo sucesivo una constitución política uniforme, las regirán unas mismas autoridades conforme a unas mismas leyes — políticas, se entiende.

Dentro de la monarquía, en cuanto institución, sólo un cambio importante hay que registrar: la modificación del sistema sucesorio que realizó Felipe V introduciendo la ley sálica, si bien con carácter limitado — las mujeres sólo heredaban cuando faltaba varón en la línea directa o colateral. Esta reforma fué abolida por Carlos IV en las Cortes de 1789, pero la pragmática sanción en que el acuerdo se recogía sólo se publicó cuando interesó a Fernando VII, en 1830.

Hízose todavía más pronunciada durante los Borbones la decadencia de las Cortes. Sólo se reunieron seis veces a lo largo del siglo, y únicamente para la jura de los príncipes herederos y la ratificación de las decisiones reales modificativas del orden de suceder a la Corona. Debido a la unificación del Estado, las Cortes no se juntaron ya por reinos; se celebraron unas solas para toda España, salvo para Navarra, y a ellas concurrieron diputados de Castilla, Aragón, Cataluña y Valencia.

Pero los cambios de mayor alcance práctico fueron el establecimiento de los ministerios o secretarías de despacho, por materias, y las

intendencias, pues ellos alteraron profundamente la estructura del aparato gubernativo-administrativo.

Las secretarías de despacho por materias fueron introducidas en 1705, al ser desdoblada la Secretaría de Estado y del Despacho Universal, y tras sucesivos aumentos y divisiones, ascenderían a cinco a mediados de siglo, a saber, la de Estado y Asuntos Extranjeros, la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, la de Marina e Indias, la de Guerra y la de Hacienda. Estos organismos se convirtieron en las principales agencias gubernativas de los asuntos del ramo, desplazando a los consejos del campo ejecutivo y buena parte del legislativo y administrativo —en los que les restará una función preparatoria y auxiliar—, y confinándolos principalmente al área consultiva y judicial.

Las intendencias fueron establecidas, con competencia exclusivamente económica, durante la guerra de sucesión. Suprimidas en 1718, se las restableció en 1749, pero ampliándose las atribuciones de sus titulares a las materias administrativas, judiciales y militares, siendo estos magistrados desde entonces los jefes superiores de una circunscripción intermedia, entre las mayores, o regiones, gobernadas por capitanes generales, y las menores, regidas por alcaldes mayores o corregidores, oficiales éstos que serían sustituidos por delegados de los intendentes — los llamados subdelegados. En apariencia, desaparecía la división territorial en pequeños distritos; pero, en realidad, como los subdelegados ocuparon el lugar de los alcaldes mayores y corregidores, y en la práctica ejercieron la mayoría de sus funciones, se intercalaría más bien un distrito nuevo entre el grande, de los capitanes generales, y el pequeño, de los alcaldes mayores y los corregidores. Inviéstose a los intendentes de una gran competencia en el terreno fiscal, trasladándose a ellos parte de las funciones que tenían los oficiales de la real hacienda.

En la esfera local, llevóse a cabo una reforma digna de señalarse: la creación de los diputados del común y los síndicos personeros, magistraturas municipales destinadas a contrarrestar el carácter aristocrático y cerrado de los cabildos. Su designación era atribuida a los contribuyentes mediante elección. Las funciones de los diputados del común fueron principalmente de orden económico: intervenían en el abastecimiento municipal y en la gestión de la hacienda concejil. A los sín-

dicos personeros se les fijó la misión de velar y abogar por los intereses del público: tenían derecho a tomar parte en las reuniones del cabildo y podían proponer a éste la adopción de las medidas que estimasen beneficiosas para el municipio.

d. 2. *Las novohispanas* ²⁸⁹

Las instituciones políticas novohispanas sufrieron grandes cambios durante el siglo XVIII, tanto en el área de la relación con el gobierno metropolitano como en el área territorial propia, en los sectores central, provincial y local de la Colonia.

d. 2. 1. *Cambios en el dispositivo central-peninsular y su reflejo en la relación del mismo con el dispositivo central-novohispano*

Los principales cambios que experimentó el mecanismo central del gobierno y la administración ultramarinos fueron los derivados del establecimiento de la Secretaría del Despacho de Indias. La erección del nuevo organismo central hizola Felipe V por cédulas de 20 de enero y 11 de noviembre de 1717.

Con el establecimiento de la Secretaría del Despacho, quedó dividida en dos grandes sectores la competencia asumida antes por el Consejo de Indias: éste perdió casi completamente sus facultades ejecutivas y gran parte de las legislativas y administrativas, que constituyeron el núcleo principal de las atribuciones propias del Ministerio. La Real Cédula de 11 de noviembre, hizo el reparto inicial de la competencia entre los dos cuerpos. Todo lo que atañía, directa o indirectamente, a la hacienda, guerra, comercio y navegación de Indias, era atribuido a la Secretaría del Despacho; al Consejo se le asignaba todo lo relativo al gobierno municipal y al real patronato, y la facultad de conceder licencias para pasar a Ultramar y de proponer individuos para los empleos “puramente políticos” (“presidencias, plazas de administración de justicia, y gobierno, corregimientos, alcaldías mayores...”) y

²⁸⁹ Bibliografía general: Las obras ya cit. (nota 139) de Ots y Capdequí, Ruiz Guíñazú, Haring, Cunningham y Fisher, y Priestley, *José de Gálvez, visitor-general of New Spain*, Berkeley, 1916.

sin relación con las materias de hacienda, guerra, comercio y navegación. No obstante, la competencia señalada al Consejo no era completamente privativa, como la del Ministerio, pues el monarca se atribuía en la citada cédula la facultad de expedir por la vía reservada (es decir, a través de la Secretaría), cuando lo creyese oportuno, órdenes sobre las materias asignadas al Consejo, derogando al efecto una disposición real anterior que se oponía a esto —la ley 23, tít. 1, lib. II, de la Recopilación de Indias, que mandaba no se diese cumplimiento a las cédulas y despachos que no fueren señalados y firmados por los ministros del Consejo.

Las reformas que Carlos III hizo en la Secretaría de Indias cercenaron todavía más la competencia del organismo consiliario. De las dos secciones o subsecretarías en que dicho monarca dividió aquel Ministerio, una debía correr con los asuntos de gracia y justicia y encargarse del despacho de títulos y mercedes y de la provisión de empleos, tanto civiles como eclesiásticos —competencia que hasta entonces había retenido el Consejo—, y la otra seguiría encargada de las materias atribuidas en 1711 a la Secretaría, esto es, las de guerra, hacienda, comercio y navegación.

Y no sería esta la única reducción de sus atribuciones que desde 1711 experimentaría el Consejo; pues entre dicho año y el de 1787, vanse trasladando continuamente, por órdenes reales, a la Secretaría del Despacho partes de la competencia de aquel instituto. He aquí un ejemplo de dichas órdenes: “Que se informe de los ministros de las audiencias y de los demás oficios por la vía reservada.”²⁹⁰

Con la división del dispositivo central-peninsular, nace una nueva forma de legislación real, las disposiciones reales dadas a través de la Secretaría del Despacho. Escíndese, pues, aquella legislación en dos grandes grupos: el de las reales cédulas (o legislación emanada del Consejo de Indias) y el de las reales órdenes (o legislación emanada del Ministerio de Indias). A medida que transcurre el tiempo, el segundo género de legislación va desplazando al primero, convirtiéndose a fines de siglo en el más regular y corriente, pues las reales cédulas aparecerán entonces muy de tarde en tarde.

290 AGNM., Reales Cédulas, 67, f. 170. Año 1747.

Reflejo de todo este cambio en la relación del dispositivo central-peninsular con el central-novohispano fueron las consecuencias que forzosamente hubo de producir en ella. Esa relación, que en los siglos xvi y xvii se trababa entre las autoridades centrales de la Colonia —el virrey y la Audiencia, sobre todo— y el Consejo, trabóse en el siglo xviii entre aquellas autoridades americanas y los dos organismos del poder central, Consejo y Ministerio, principalmente con el último. El Ministerio suplanta casi completamente al Consejo en el lado peninsular de la referida relación. Quien siga durante el xvii los documentos en que se registra tal relación, advertirá inmediatamente cuán pocos son los escritos procedentes del Consejo o a él dirigidos y, al contrario, cuán numerosos los cambiados entre el Ministerio y las supremas autoridades novohispanas. Singularmente, la intercomunicación de virrey y secretario de despacho alcanza un enorme caudal: las reales órdenes, las instrucciones, los reglamentos, etc., emanados de la Secretaría, y la correspondencia entre ambos jerarcas del gobierno, sobre todo la dirigida por el virrey al ministro, forman una dilatada y frondosa selva documental, sin posible parangón con la que produjera en tiempos anteriores la relación entre los virreyes y el Consejo de Indias.

Secuelas en la Nueva España de la referida suplantación fueron, lógicamente, el gran predominio de la legislación ministerial —reales órdenes— sobre la del Consejo, y la conversión de la vía reservada en principal camino de los asuntos o negocios que ascendían hasta la corte.

d. 2. 2. Cambios en los diversos dispositivos novohispanos

Era obligado que las reformas introducidas por los Borbones en España, sobre todo en el área de la hacienda, fuesen trasladadas a América. Pero tardóse bastante en hacerlo; sólo después de subir al trono Carlos III se inició verdaderamente la implantación sistemática de las reformas en la Nueva España, y la más importante en los órdenes político, administrativo y fiscal, el establecimiento de las intendencias, estuvo largos años en estudio —cerca de veinte— y no fué acometida hasta fines de siglo.

Aunque las reformas alcanzaron a casi todo el mecanismo político-administrativo novohispano, únicamente en el sector provincial trastocaron completamente las cosas. Por eso, hemos de referirnos principalmente aquí a la transformación operada en dicho sector, es decir, al paso del régimen de alcaldías mayores y corregimientos al de las intendencias, transformación que afectó no poco a los demás sectores — el central y el local. De las otras reformas, entre las cuales descuellan la creación del cargo de regente en las Audiencias, ninguna altera mucho el orden o sistema anterior.

El régimen de las intendencias.

Con la introducción de los intendentes en la Nueva España persiguiéronse varios fines. Por un lado, como en España, uniformar el aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales y la gestión de la hacienda pública e impulsar las reformas administrativas — el fomento de la economía, de la cultura, etc. Y por otro, acabar con una antigua llaga de la administración americana, con los repartimientos, el comercio y las irregularidades fiscales de los corregidores y alcaldes mayores. Estos fines pusiéronse de manifiesto cuando el marqués de Sonora planteó durante su visita la necesidad de establecer las intendencias en la Nueva España. Pero el fin que más se tuvo en cuenta fué indudablemente el segundo, el de resolver un grave problema de la administración novohispana. En torno de él girará precisamente la discusión que se suscitó aquí sobre la conveniencia del nuevo establecimiento.

El planteamiento de la reforma.

Los que abogaban por la introducción de las intendencias presentaban éstas como el remedio más apropiado contra la situación producida por el sistema de las alcaldías mayores y corregimientos. ¿Cuál era ésta a mediados de siglo, cuando la cuestión de la reforma se suscita?

La situación no podía ser, en realidad, más lamentable: dichos magistrados, que no recibían salario alguno del rey, sólo trataban, en general, de enriquecerse por todos los medios posibles, aprovechándose de su autoridad, y descuidando el cumplimiento de sus deberes. “Muchos [subalternos] tenía el virrey —decía Revillagigedo, el joven— en el número grande de justicias o alcaldes mayores, pero éstos eran

una desordenada congregación de hombres precarios que, sujetos a la voluntad de sus mercaderes o comerciantes aviadores, sólo pensaban en los medios de aumentarles sus riquezas y en los de hacer caudal propio. El flujo y reflujo de estas adquisiciones en la alternada provisión de las alcaldías han sido la causa de las injusticias, vicios, desordenes, pobreza y ruina de vasallos del rey, decadencia de los pueblos, abandono de su policía, perezoso fomento de las rentas reales, usurpación de justos derechos y confusión del gobierno como encargado parcialmente a personas que por lo común no podían aspirar a otras ventajas de honor y decoroso interés que el de hacerse ricos por la senda de la iniquidad o quedar perdidos para siempre sobre el camino recto de la justicia.”²⁹¹

Hasta principios del siglo XVII, los corregidores y alcaldes mayores, además de la pequeña participación que se les daba en los tributos y las penas pecuniarias, tuvieron un sueldo fijo; pero como estos ingresos eran insuficientes para el sostenimiento de sus casas y para cubrir los gastos del oficio, se toleró por las autoridades superiores de la Colonia que repartiesen dinero y géneros a los indios y comerciasen. Y seguramente por haber sabido el monarca que los beneficios obtenidos en estas granjerías eran bastante cuantiosos, se dejó de pagarles sueldo.²⁹² La consecuencia de esta práctica contra ley fué que los alcaldes mayores y corregidores se convirtieron de lleno en comerciantes y prestamistas, y ejercieron un verdadero monopolio económico de su circunscripción. Según reconoce el virrey Bucareli, partidario del antiguo sistema, había alcaldes mayores que sacaban en sus tratos de quinientos a seiscientos mil pesos anuales, debiendo manejar de dos a tres millones de pesos para obtener dicha utilidad.²⁹³ Para la explotación de su distrito, si carecían de recursos, juntábanse con comerciantes adinerados —aviadores—, constituyendo compañías. Valga como ejemplo de ellas la formada en 1782 por el alcalde mayor de Chichicapa y Zimatlán (Oaxaca) y el comerciante de México Manuel de Goya, “para el manejo y repartimiento” de la alcaldía. Según la escritura de la sociedad, el ob-

291 Dictamen sobre las intendencias, AGNM., Correspondencia de Virreyes, 2ª serie, 23, f. 54.

292 Instrucción del virrey conde de Revillagigedo (el viejo) a su sucesor, *Instrucciones de los virreyes*, 1, 283.

293 Informe de Bucareli sobre las intendencias, Archivo del Museo Nacional, E, 3, 6.

jeto de ésta sería el comercio que se hiciese en el tiempo de duración de la compañía, “en la jurisdicción o fuera de ella, comprando grana u otros frutos”.²⁹⁴

Es obligado advertir que, si bien el comercio por parte de los corregidores y alcaldes mayores estuvo muy generalizado, no ocurrió lo mismo con los repartimientos que ellos hacían a los indios; pues parece ser que estos repartimientos estuvieron muy extendidos en Oaxaca, Zacatecas y Yucatán, y poco o nada en Michoacán, San Luis Potosí, Guadalajara y Durango.²⁹⁵

A situación tan irregular, que dilataba y agravaba considerablemente los males anteriores —los excesos y abusos de los corregidores y alcaldes mayores—, y desnaturalizaba por completo la institución rectora de los distritos, trató de buscársele remedio desde mediados de siglo.

La primera solución que se intentó dar al problema tuvo como punto de partida una representación que dirigió al monarca el conde de Revillagigedo (el viejo), proponiendo que se autorizase legalmente el comercio de los corregidores y alcaldes mayores, en vista de que no se les pagaba salario ni tenían emolumentos lícitos capaces de mantenerlos; pero que, para evitar los excesos, se hiciese ello con limitación y regulación: determinándose para cada distrito los géneros objeto de comercio y fijándose su valor.²⁹⁶ Por una Real Cédula de 7 de julio de 1751, el soberano aceptó lo propuesto, y mandó que se constituyese una junta presidida por el virrey para que elaborase un arancel —lista de objetos y tasa de precios— de los artículos de repartimiento. Tarea difícil resultó esta de la formación de un arancel; largos años se pasaron en realizarla, y cuando por fin en 1767 se estaba a punto de darle cima, como la solución había dejado de inspirar confianza, ya se buscaba otro remedio para la dolencia.

Establecimiento de las intendencias.

El nuevo remedio en que se pensó fué el más radical de cambiar completamente el sistema, introduciendo para el gobierno provincial novohispano las intendencias.

294 Biblioteca Nacional, Sec. de Manuscritos, 482, f. 147.

295 Revillagigedo (el joven), Dictamen cit. nota 291.

296 Instrucción cit. nota 292.

La iniciativa tendiente a trasladar a la Nueva España instituciones existentes desde hacía bastante tiempo en la Península partió del visitador Gálvez y del virrey Croix, conjuntamente. Estas dos autoridades remitieron al monarca, en 15 de enero de 1768, un plan de reforma en el que recomendaban el establecimiento de las intendencias. A su entender, sólo mediante ellas cabía instaurar el orden y la justicia en tan dilatados territorios confiados únicamente al virrey, pues el resto del aparato de gobierno, la parte subordinada a aquél, consistía en “la plaga de más de ciento cincuenta alcaldes mayores [y corregidores] que con la negociación y la industria aniquilaban la mejor heredad de la corona”, a los que se unían sus tenientes, “hombres de baja extracción, de ningunas obligaciones y de codicia sin límites”, que tiranizaban a los pueblos. Las intendencias debían ser establecidas bajo las mismas reglas que en España (Reales Cédulas de 1718 y 1749), “con abolición de los alcaldías mayores, dejando a los [alcaldes mayores y corregidores] que no hubieren cumplido su tiempo en calidad de subdelegados de los intendentes”.²⁹⁷ En su célebre *Informe*,²⁹⁸ el marqués de Sonora se extiende más en la crítica del sistema de corregimientos y alcaldías mayores. Dice allí: “...constituídos [los corregidores y alcaldes mayores] en la triste necesidad de buscar medios con que mantenerse, satisfacer los empeños que traen y retirarse con algún caudal, no perdonan por lo común arbitrio por injusto que sea a fin de llenar estos objetos; y como no pueden conseguirlo sin notable perjuicio del rey y detrimento de sus vasallos, vienen a ser igualmente gravosos al erario y a los pueblos. Buena prueba tenemos de esta verdad en los ramos de tributos y alcabalas, porque siendo exactores del primero sin que se les abone premio alguno, se quedan con buena parte del importe que exigen íntegro a los contribuyentes; y en el segundo defraudan el derecho más recomendable del patrimonio real, además de impedir el libre comercio en sus respectivos territorios para aumentar la ganancia que hacen a precios excesivos; deduciéndose de estos antecedentes la dolorosa consecuencia que los alcaldes mayores son por lo general el azote de las provincias y los usurpadores de la real hacienda.”

297 Bucareli, informe cit. nota 293.

298 Pág. 17.

El monarca, por Real Orden de 1o. de agosto de 1769, aprobó el plan del visitador y el virrey; pero el establecimiento de las intendencias en la Nueva España tardaría bastante en realizarse. Creemos que la razón de esto fué la oposición que hicieron a la reforma muchas de las autoridades de la Colonia, incluso los virreyes, y no como dice Priestly²⁹⁹ a que el establecimiento quedó pendiente de la selección de individuos idóneos para los nuevos oficios.

La referida oposición fué sin duda la que movió a Carlos III a examinar más detenidamente la cuestión, antes de dar el nuevo paso, el de la reglamentación y los nombramientos. Y para contar en dicho examen con más elementos de juicio, pidió informe al sucesor de Croix en el virreinato, don Antonio María de Bucareli, quien redactaría uno largo y minucioso, manifestándose decididamente contrario a la introducción del sistema de intendencias.

El informe de Bucareli puede ser considerado como el reverso del plan de Gálvez y Croix: ofrece una estampa contrapuesta a la de éste, de la realidad de los corregimientos, y rechaza, por inadecuado para la Nueva España, el régimen que se quería establecer.

Son rebatidas, en general, por Bucareli las aseveraciones de Gálvez y Croix. Según él, en la Nueva España la justicia se distribuía con rectitud, y la administración, cobranza y cuentas de real hacienda eran las más exactas; por otro lado, la Audiencia de México ocupaba tan poco tiempo en pesquisas y capitulaciones, que en el espacio de los últimos seis años no había habido seis alcaldes mayores capitulados. Declaraba ser cierto que los alcaldes mayores y corregidores obtenían altísimos ingresos, pero esto probaba, a su parecer, la importancia de la “negociación e industria en sus comercios permitidos”. Y no negaba tampoco, que muchos de dichos magistrados contasen entre sus utilidades la venta de los tenientazgos, percibiendo por cada uno entre doscientos y seiscientos pesos. Mas veía en los repartimientos una institución de gran utilidad por ser muy apropiada para el fomento de la economía rural y aliviadora de la situación de los indios, a cuya psicología creía él que cuadraba perfectamente.

299 “The reforms of Joseph Gálvez in New Spain.” *The Pacific Ocean in History*, Berkeley, 1917.

Son dignas de reseñar algunas de sus ilustraciones, indicaciones y juicios sobre los repartimientos. Ilústranos sobre la forma en que se hacían: “Un alcalde mayor, por ejemplo, lleva a su provincia cien mulas, cien toros, etc. Da una mula o un toro a un indio por diez, por quince o por veinte pesos, y el indio que la recibe le ha de pagar esta cantidad dentro del término de seis meses o de un año en la especie o fruto respectivo de la provincia, y en la cantidad de peso, número o medida, verbigracia, una o dos cargas de piloncillos, de panocha, etc. En las provincias de Oaxaca dan los alcaldes mayores diez, veinte o más pesos a un indio con la obligación de que dentro de un año ha de pagar esta cantidad en grana, a razón de doce reales por libra.” Indícanos cuál considera que es su origen: Teniendo en cuenta que “la ley XXI, tít. I, lib. 6, de la Recopilación de Indias manda que los indios sean compelidos por los justicias a no estar ociosos y que se ocupen en oficios y en cultivar, labrar la tierra y hacer sementeras, procurando que tengan bueyes con que alivien el trabajo de sus personas”, cree que los repartimientos provienen de los previstos por las leyes relativas al trabajo en América, pues como para poner en práctica sus preceptos era preciso ayudar a los indios, “que con su pobreza tenían pretexto para estar ociosos, se introdujo el repartimiento de mulas, bueyes, dinero, etc., con lo cual labran sus tierras, cultivan y benefician el algodón, la grana y otros frutos que seguramente no se producirían de otro modo que compeliéndolos las justicias y dándoles los referidos auxilios”. Muéstranos su juicio acerca de la relación entre el repartimiento y los indios: aquél se aviene muy bien con el carácter de éstos; por una parte, es de su agrado, ya que “tienen por pasión dominante el tomar el dinero o ganado . . . , pues como se les dé plazo para la paga, nunca se detienen al tiempo del contrato en ofrecer cuanto se quiere”; por otra parte, los salva de su imprevisión, pues “el carácter de los indios . . . es no pensar jamás para lo futuro, mirando sólo sus necesidades presentes . . . , gastan lo que tienen en el día sin reservarse nada para el siguiente; llega el tiempo de las siembras y les falta o las semillas o el buey o la mula, y si no tienen el auxilio del repartimiento, se abandonan a su inacción natural . . .”; y todavía es más acusado el servicio que a los indios hace el repartimiento en el caso bastante frecuente de pérdida de las cosechas.

Los excesos, a que tanto se referían otros, no eran considerados por Bucareli fáciles y, consiguientemente, frecuentes, sino, al revés, difíciles y, en consecuencia, extraordinarios o raros. Fundaba esta consideración en el uso corriente por los indios de un arma legal, los capítulos o la persecución en justicia, que hería eficazmente a los malos corregidores o alcaldes mayores. “No hay causa de capítulos —decía— que no sea larga y costosa por su naturaleza; se hace la pesquisa, sale de la jurisdicción el alcalde mayor; si resultan probados los capítulos, se le manda venir a esta ciudad en la calidad de preso, se le hace cargo, se recibe la causa a prueba, y antes que se determina se suelen pasar años y queda perdido el alcalde mayor, aunque se le absuelva y se le mande resarcir costas, daños y perjuicios.” Siendo así, los corregidores y alcaldes mayores temían a las capitulaciones —por la práctica bien experimentada de que los capitulados quedaban reducidos a su última ruina—, y tal temor era la demora que los constituía y obligaba a proceder con moderación. (Ya hemos dicho antes que Bucareli aseguraba que durante seis años sólo había habido seis alcaldes mayores capitulados.)

La razón suprema que Bucareli esgrimía en pro de los repartimientos era el florecimiento económico que producían, el cual contrastaba con el efecto contrario —el marasmo o la decadencia— cuando aquéllos no se efectuaban. Y del contraste ponía ejemplos: “La provincia de Xicayan, una de las más ricas en grana, nunca ha estado más floreciente que de seis años a esta parte, cuando antes era notorio su atraso; todo se debe a la abundancia de dinero que repartió su alcalde mayor, aviado por uno de los comerciantes más ricos de este reino.” “El penúltimo alcalde mayor de Nejapa hizo en esta provincia muy pocos repartimientos por falta de avío, y hoy que está bien habilitada es mayor la cosecha de grana y más útil su comercio; lo mismo sucede en la alcaldía mayor de Teotitlán del Camino, fomentada últimamente con plantaciones de nopaleras y con repartimientos que la enriquecen.”

Si por no existir los inconvenientes que se les atribuían, no veía Bucareli motivo para suprimir los corregimientos y las alcaldías mayores, tampoco, por no reputarlas adecuadas ni oportunas, lo veía para introducir las intendencias. No resultaban adecuadas, porque las con-

diciones de clima, población, costumbres y carácter eran muy distintas aquí de las que existían en Francia y España, donde las intendencias habían dado buenos frutos (“estas dos naciones tienen tanta uniformidad entre sí como hay de diferencia entre ellas y la Nueva España”), no creyendo Bucareli, por ello, “adaptables a este reino las providencias de intendentes”. Tampoco era oportuno su establecimiento, porque en España se hizo debido a “la ruinosa constitución” en que el país se hallaba a principios de siglo, lo cual no ocurría en la Nueva España, que por el contrario nunca había estado más floreciente que a la sazón.

El establecimiento de las intendencias.

En posesión del informe de Bucareli, el soberano pudo pesar ya bien el pro y el contra de las intendencias, y su balanza se inclinó del lado de éstas. Después de cerca de veinte años de deliberación, el 4 de diciembre de 1786 era promulgada la ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes de ejército y provincia del reino de la Nueva España.

En la nueva reglamentación de la administración provincial y local, pónese de manifiesto el propósito rector que tuvo la monarquía al dictarla: unificar y ordenar para mejorar y sanear aquella administración, principalmente en el ramo de real hacienda (arts. 1, 6, 9 y 15, entre otros, de la ordenanza).

La ordenanza de intendentes modificó considerablemente la antigua estructura político-administrativa del virreinato. Este quedó dividido en doce intendencias, a cuyas demarcaciones se daba la denominación de provincias, las cuales eran conocidas con el nombre de la ciudad que fuere su capital; las circunscripciones que hasta entonces se titularon provincias pasaron a recibir la denominación de partidos, conservando el nombre que aquéllas tenían. Las doce provincias-intendencias eran: México (sede de la Intendencia General, o Superintendencia), Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arispe. Su demarcación territorial fué señalada por la ordenanza.

A la cabeza de todo el sistema, junto al virrey, se puso un superintendente. El virrey conservó las funciones que tenía como capitán general, gobernador y presidente de la Audiencia, pero perdió las

que le correspondían como jefe de la Real Hacienda, que pasaron al intendente general, o superintendente, de México, a quien estaban subordinados, por lo que respecta a los ramos de Hacienda y Económico de Guerra, los intendentes de provincia. La superintendencia que ejercía el intendente general de México era delegada de la general de la Hacienda Real de Indias, que ejercía el respectivo secretario del despacho.

Como auxiliar del superintendente y para colaborar en el establecimiento de las intendencias, “reuniendo la dirección de todas para uniformar su gobierno”, era establecida una Junta Superior de Real Hacienda, que presidía el superintendente, y que integraban, como vocales, el regente de la Audiencia, el fiscal de Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el ministro más antiguo contador o tesorero general de Ejército y Real Hacienda. Esta junta debía reunirse dos o tres veces por semana, y su competencia se limitaba al campo propio del superintendente — Real Hacienda, Económico de Guerra, propios y arbitrios de los pueblos españoles y bienes de comunidad de los pueblos indígenas.

Al frente de cada una de las docenas de provincias-intendencias era puesto un funcionario de nuevo cuño, el intendente de ejército y provincia, cuyo nombramiento haría el rey y que recibiría un sueldo proporcionado a la elevada categoría de su empleo — entre siete mil y cinco mil pesos, según la importancia de la provincia. El ámbito de su competencia estaba integrado por los ramos de Hacienda, Justicia, Policía y Guerra, pero su cometido de mayor entidad, y en el que mayores cuidados se le imponían, era el de la gestión de los asuntos de la real hacienda y los económicos de guerra.

Los gobiernos y los corregimientos y alcaldías mayores eran refundidos en las intendencias o desaparecían. Los gobiernos políticos de Puebla, Nueva Vizcaya, Sonora y Sinaloa, quedaban anexionados a las intendencias respectivas; pero los gobiernos políticos y militares de Yucatán, Tabasco, Veracruz, Acapulco, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Coahuila, Texas y Nuevo México, continuaban existiendo, con las causas de justicia y policía reunidas al mando militar en sus respectivos territorios. Los corregimientos de México, Oaxaca y Veracruz (que había de crearse), y las alcaldías mayores o

corregimientos de Valladolid, Guanajuato, San Luis y Zacatecas, eran unidos a las intendencias establecidas en dichas capitales; los demás corregimientos y alcaldías mayores se extinguirían conforme fuesen vacando, y entretanto quedaban inmediatamente sujetos a la intendencia de su provincia, con la calidad de subdelegaciones; también, con esta calidad, continuaban existiendo los corregimientos y alcaldías mayores de los estados del marqués del Valle y del duque de Atlixco mientras no se llevara a cabo la incorporación de dichos estados a la Corona.

Al lado de cada intendente, habría un teniente o asesor letrado, que nombraría el monarca, y cuyo cometido sería ejercer la jurisdicción contenciosa civil y criminal, asesorar al intendente y hacer sus veces cuando éste faltare. En la rama de lo contencioso de Hacienda y Económico de Guerra, serían ayudados los intendentes por subdelegados, de su nombramiento, y con residencia en las cabeceras de los gobiernos políticos y militares (excepto los de Yucatán y Veracruz) y en las ciudades y villas subalternas de gran vecindario.

En los pueblos españoles se mantenía para la justicia a los alcaldes ordinarios elegidos por los cabildos; en los pueblos donde no los hubiere, “siendo de competente vecindario”, se elegirían dos; y en los que carecieren de ayuntamiento, se haría la designación por los intendentes.

En los pueblos de indios que fuesen cabezas de partido, y en que hubiese habido antes teniente de gobernador, de corregidor o de alcalde mayor, se pondrían subdelegados, que lo serían “en las cuatro causas” (policía, guerra, hacienda y justicia) y habrían de ser forzosamente españoles. Además de subdelegados, se llamó a estos funcionarios jueces españoles de los pueblos —cabeceras— de indios. Debían ser nombrados por los intendentes, y su retribución consistía en el cinco por ciento de los tributos que recaudaren. El nombramiento de subdelegados no sería óbice a la existencia de las magistraturas indígenas; los indios conservarían “el derecho y antigua costumbre de elegir sus gobernadores y alcaldes y demás oficios de república”.

Resumiendo, la organización general de la administración en sus diversas ramas experimentaba, conforme al nuevo ordenamiento, un profundo cambio: en lugar de un solo jefe, como antes, la adminis-

tración tendrá dos, el virrey, que seguiría siendo gobernador, capitán general y presidente de la Audiencia, y el superintendente, que asumirá la dirección de la real hacienda y lo económico de guerra; y en la estructura anterior se intercalará, entre el virrey —jefe general— y los corregidores o alcaldes mayores —jefes distritales—, una nueva jefatura territorial-administrativa, la provincial de los intendentes, desapareciendo los corregidores o alcaldes mayores, pero no la circunscripción distrital, que lo será la subdelegación. Sin embargo, como veremos, el cambio efectivamente realizado sería mucho menor que el dispuesto por la ordenanza, pues la superintendencia independiente desaparecería y las subdelegaciones serían en la práctica casi lo mismo que los corregimientos, por no haberse resuelto con su establecimiento la cuestión originadora del maleamiento de aquéllos, la de la sana retribución conveniente de sus titulares.

A los intendentes se les señalaron, además de las funciones de las llamadas “cuatro causas” (policía, justicia, hacienda y guerra), muchísimas otras relacionadas con la nueva política de la monarquía. Como dice la ordenanza en términos generales, los intendentes debían cuidar de cuanto condujera a “la policía y mayor utilidad” de los vasallos. Y desarrollando esta orden se les mandaba que formaran mapas topográficos de sus provincias; que informaran al monarca sobre el temperamento y cualidades de las tierras, las producciones naturales de los reinos mineral, vegetal y animal, la industria y el comercio, los montes, valles, prados y dehesas, los ríos, acequias, puentes, molinos, caminos, astilleros, puertos, etc. —de suerte que con estas relaciones y las visitas personales que habían de hacer a sus provincias se instruyeren del estado de la suya, y de los medios de mejorarla, a fin de dar anualmente al rey todas las noticias conducentes a la conservación, aumento y felicidad de la Nueva España—; que fomentaran y extendieran el cultivo de la grana, auxiliando a los indios en su producción y comercio, y también el cultivo del cáñamo y el lino...; que procuraran el mejor aprovechamiento de las aguas en beneficio de la agricultura, el aumento de la ganadería, la conservación de los bosques y la protección de la industria, el comercio y la minería; que miraran por las obras públicas —puentes, caminos...— y fomentaran la carretería; que velaran por el arreglo de las ciudades y los pueblos;

que cuidarán de la moralidad de la población, averiguando “las inclinaciones, vida y costumbres de los vecinos y moradores”, para corregir y castigar a los ociosos y malentretidos y evitar que hubiera vagabundos; etc., etc.

Aplicación y resultados del sistema de intendencias.

Aplicación:

Sin pérdida de tiempo procedióse a aplicar el nuevo ordenamiento. El 26 de diciembre de 1786 fué nombrado superintendente y en el curso del año siguiente hicieronse varias designaciones de intendentes de provincia (los de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato y Zacatecas).

Apenas tomó posesión de su cargo el superintendente, señor Mangino, comenzaron los choques entre este nuevo magistrado y el virrey por cuestiones de competencia. Para acabar con la pugna entre las dos autoridades superiores, que ya había previsto Bucareli en su informe, el monarca, a petición del virrey, atribuyó a éste el cargo de superintendente.

La aplicación de la reforma tropezó con otros grandes obstáculos; a saber: la resistencia de los beneficiarios del antiguo sistema, que batallaban por su restablecimiento, el poco empeño de aquellos a quienes correspondía ejecutarla y las dificultades inherentes al montaje de un nuevo organismo. Por ello, apenas planteado el nuevo sistema, ya se hablaba de los males que había traído y de la necesidad de su modificación. El virrey Flores decía a su sucesor en el cargo que, a la verdad, lejos de verse hasta ahora (el fin de su mandato; concluyólo el 16 de octubre de 1789) los efectos benéficos del establecimiento de las intendencias, “se oyen sordos lamentos que anuncian la ruina del reino y la próxima notable decadencia de los ramos de Real Hacienda si no vuelven a gobernarse por el sistema de sus antiguas leyes . . . Sin embargo, estos fatales anuncios podrán desvanecerse modificando, ampliando y aboliendo muchos artículos de la ordenanza de intendentes”.³⁰⁰ También Revillagigedo refiere que había muchas personas persuadidas de que se reformarían las intendencias y muchas otras de que los artículos de su ordenanza sufrirían variaciones, fundándose

300 Instrucción a su sucesor. *Instrucciones de los virreyes*, 1, 626.

éstas en las que ya se habían prevenido por distintas reales órdenes, y aquéllas en la misma razón y en las que obligaron a traspasar al virrey la superintendencia.³⁰¹ Las reformas de la ordenza de intendentes a que se refiere Revillagigedo no fueron de gran importancia, salvo la ya referida, de la supresión de la intendencia general, y las que tendieron a reforzar la autoridad del virrey, como la que le restituyó la potestad de confirmar las elecciones de alcaldes ordinarios (Real Cédula de 22 de noviembre de 1787) y la que le facultó para aprobar los nombramientos de subdelegados hechos por los intendentes (Real Cédula de 7 de octubre de 1788).

El caso es que cuando tomó posesión Revillagigedo, se había adelantado muy poco en la aplicación del sistema recién implantado. “La anarquía y la confusión —escribe dicho virrey— reinaban poderosamente cuando recibí el mando, porque establecidas con mil imperfecciones las intendencias, no gobernaban muchos de sus esenciales artículos, se infringían con facilidad los que no eran acomodables al interés particular y se observaban arbitrariamente los de posible práctica; de modo que dirigidos los asuntos y mezcladas las providencias ya por el orden del antiguo defectuoso sistema de gobierno ya por el nuevo mal entendido y observado, bien puede decirse que no lo había en la Nueva España.”³⁰²

La afirmación y grandes avances del nuevo orden en la Nueva España débese al susodicho jerarca, el primer amigo verdadero del sistema de intendencias entre los virreyes, como dice Priestly. El lo encarriló y lo hizo andar, con el entusiasmo y la tenacidad que puso en toda su obra administrativa, secundado eficazmente por los intendentes, funcionarios en su mayoría de gran talla, escogidos para desarrollar acá la gran obra reformadora emprendida por los ministros ilustrados de Carlos III. Sin embargo, como el sistema tenía no pocas imperfecciones, y que enfrentarse a los muchos obstáculos que le oponían sus enemigos, el mismo Revillagigedo no se sentía muy satisfecho en 1791 de lo hasta entonces logrado.³⁰³

301 Dictamen cit. nota 291.

302 *Id.*

303 *Id.*

Durante la gobernación de este virrey, se hicieron algunos cambios de cierta importancia en el sistema de las intendencias. De una parte, en 1792, por Real Orden de 29 de enero, se mandó que los subdelegados sólo sirviesen por el término de cinco años, y que su nombramiento se verificase por los virreyes a propuesta, en terna, de los intendentes, debiendo ser confirmado por el monarca; también disponía dicha Real Orden que durante el quinquenio de sus oficios, los subdelegados no podrían ser removidos sino por legítima causa comprobada en juicio, con audiencia de ellos, y tampoco suspendidos temporalmente, salvo por los virreyes, decidiendo en definitiva sobre la suspensión el soberano. Y de otra parte, en 1793, fué suprimida la Intendencia de México que con carácter interino se estableció en 1788, a ruegos del virrey, después de refundida en éste la superintendencia. Revillagigedo sintió mucho esta supresión, pues precisamente había insistido en que la Intendencia de México fuera convertida en permanente, ya que lo que interesaba a los virreyes era la jefatura de la intendencia, es decir, la superintendencia, pero no su agregado, la intendencia de provincia, que echaba sobre sus hombros un gran fardo de asuntos de poca importancia. Los virreyes posteriores a Revillagigedo reiteraron las instancias de éste, pero el monarca tardó en acceder a lo que se le pedía; hasta 1803 no fué creada la Intendencia de México.

Resultados : *

En general, el nuevo régimen político-administrativo sólo produjo algunos de los resultados que se esperaban de él. Respondió, en gran parte, el mecanismo provincial, la institución de los intendentes, pues estos funcionarios se condujeron con gran probidad y, en lo que pudieron, sanearon y ordenaron la administración y secundaron con entusiasmo la política reformadora de la Corona. Pero no respondió en absoluto el mecanismo distrital, la institución de los subdelegados, que padeció los mismos vicios que la de los corregidores, por ella reemplazada.

Los intendentes, además de aumentar considerablemente las rentas reales con su recta y ordenada gestión fiscal y de elevar a su debido rango la justicia mediante la limpia e imparcial aplicación de las leyes, pusieron no poco empeño en la realización de la obra ilustrada y re-

formadora que les señaló la Corona, bien en la ordenanza, bien en otras disposiciones. Hombres escogidos sin duda por su adhesión a las nuevas ideas y su pasión por las reformas, los intendentes fueron brazos eficaces de los virreyes, y singularmente de Revillagigedo, en la ejecución de la política del despotismo ilustrado. La gran obra realizada por el referido virrey se debió en muchísima parte al selecto equipo de jefes provinciales que trabajó a sus órdenes. Ellos, los intendentes, formaron largas y cuidadosas —y aun precisas para la época— relaciones geográficas, económicas y estadísticas de sus provincias; relaciones que constituyeron la base de los censos de población de Revillagigedo.³⁰⁴ Y también ellos se esforzaron por llevar a cabo la labor de fomento económico y cultural que se les señaló, como lo demuestran algunas realizaciones y tentativas, que no podemos referir aquí.³⁰⁵

Sin embargo, la institución de los intendentes no dió, ni mucho menos, particularmente en este último respecto, los resultados apetecidos. Varias causas hubo de ello: la abrumadora carga de obligaciones que se les impuso; la falta casi completa de recursos para llevar a cabo obras públicas o de fomento material y espiritual, y la carencia de colaboradores suficientes e idóneos. Y estas tres causas eran a la vez, en su mayor parte, efecto de una causa general, de aquella que agarró o truncó casi toda la obra del despotismo ilustrado, y singularmente del español, a saber, la desproporción entre los proyectos —lo que se quería hacer— y los recursos de que se disponía para realizarlos. Los intendentes de la Nueva España atribuyen reiteradamente a las referidas causas la circunstancia de que buena parte del mecanismo no marche: de que las visitas para conocer su provincia y para enmendar los vicios y corregir los abusos no puedan realizarse; de que sus obligaciones administrativas no sean debidamente cumplidas, y de que las obras y mejoras no puedan ser emprendidas.³⁰⁶ Debido

304 Véanse estas relaciones en el AGNM., ramo de Padrones.

* 305 Han sido recogidas por la señorita Isabel Gutiérrez del Arroyo en un estudio denominado "Algunas reformas políticas del siglo XVIII", que, junto con otros estudios sobre las instituciones de dicho siglo, publicará en breve El Colegio de México.

306 Véase Informes de los intendentes a los virreyes. AGNM., ramo de Intendencias.

a la falta de recursos, y también a la lentitud en la tramitación de los asuntos, mucha de la labor reformadora quedaba reducida a la formación de informes y el expedienteo. El intendente de Puebla, Manuel de Flor, refleja bien lo que ocurría. En un informe al virrey dice que se le mandó “plantar moreras para el establecimiento de la cosecha de seda; pero como hay tanta diferencia entre mandarlo y disponer el modo en que se verifique, dando los arbitrios necesarios para su buen efecto, y los intendentes no tienen facultad para disponer de ramo alguno por vía de suplemento . . . , el gobierno se ha contentado con mandarlo, nosotros con trasladarlo a los subdelegados; éstos con publicarlo en sus partidos y los habitantes del reino con hacerse sordos; lo mismo ocurre con el cáñamo y lino y ocurrirá con todo”. Y en el mismo escrito añade que durante cinco años dió al virrey Revillagigedo tantos informes que “podía haber formado una disertación en los tres reinos, animal, mineral y vegetal”, pero que nada había visto practicar, “sin duda por falta de arbitrios”; las cárceles, posadas, puentes, pósitos, caminos, montes, etc., se hallaban en el mismo estado.³⁰⁷

Si el mecanismo provincial del nuevo sistema se salvó en parte, no así el distrital, que falló por completo, lo cual era de prever, porque, en cuanto a él respecta, la ordenanza dejó las cosas igual que estaban, o, al entender de muchos, las empeoró. Había en el dispositivo distrital, como se sabe, un problema capital a resolver si se quería sanearlo o mejorarlo, el problema de la retribución de sus jefes, llamáranse de una manera u otra. Se sabía que sin la retribución directa y suficiente por el Estado no sería posible tener como cabezas de los distritos a personas idóneas, ni evitar que los ingresos por vía mercantil supliesen al salario. Y no obstante, ¿qué se hizo?: se cerró la vía mercantil, prohibiendo bajo severas penas los repartimientos, y no se fijó salario, sino una retribución consistente en el cinco por ciento de los tributos recaudados en el distrito y, además, los derechos de justicia, retribución que no bastaba en la mayoría de los distritos para cubrir las necesidades de sus rectores. Continuó, pues, en pie la cuestión que viciaba el antiguo dispositivo distrital. Los males de antaño se curaban en parte prohibiendo los repartimientos; pero también se agravaban en parte al señalar a los subdelegados una retribución insuficiente. Estos

307 Tomado del estudio cit. nota 305.

se encontraban ante la misma disyuntiva de los corregidores, o completar sus ingresos por medios irregulares o arrastrar una vida miserable, decidiéndose casi todos por lo primero;³⁰⁸ y la administración, en la imposibilidad de contar con los funcionarios probos e idóneos que precisaba para su mejoramiento. Tuvieron, por lo tanto, que seguir al frente de los distritos individuos “ignorantes y pobres”, como dice Revillagigedo, desconocedores los más del derecho y las leyes por donde habían de juzgar, y que por estar “reducidos a una miserable constitución” y tener que depender de varios modos de los vecinos de sus pueblos, “no podía proceder con la libertad y entereza que se necesitaba para administrar justicia con imparcialidad y rectitud”.³⁰⁹ Realidad ésta que descorazonaba a Revillagigedo y le llevaba a declarar que, ante la imposibilidad, por él sentada, de que la hacienda real pudiera sufragar los sueldos de los subdelegados, habría que permitir de nuevo los repartimientos, a pesar de considerarlos usurarios e injustos.³¹⁰

Las demás reformas.

Las otras reformas introducidas en el siglo XVIII fueron de menos trascendencia que el establecimiento de intendencias.

Una, sin duda la de mayor importancia entre ellas, fué la constitución de un gobierno separado con la mayoría de las provincias norteñas. En virtud de una Real Cédula dada el 22 de agosto de 1776, los gobiernos de Texas, Coahuila, Nuevo México, Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y ambas Californias pasaron a constituir una sola entidad político-administrativa independiente del virreinato, erigiéndose su mando en Gobierno Superior y Comandancia general de las Provincias Internas, que llevaba anejos la superintendencia de la Real Hacienda y el vicepatronato general.

Otra reforma de cierto alcance gubernativo, por afectar algo a las facultades del virrey, fué la creación del oficio de regente de la Au-

308 Medios irregulares principales fueron los repartimientos, que algunos hicieron a pesar de la prohibición de la ordenanza (la señorita G. del Arroyo, en el estudio cit. nota 305, muestra casos de ello), y la venta de “favores” a los poderosos, esa dependencia “de varios modos de los vecinos de sus pueblos”, a que se refiere Revillagigedo (Instrucción a su sucesor, Museo de Historia).

309 Instrucción cit. nota anterior.

310 Dictamen cit. nota 291.

diencia (Real Cédula de 20 de junio de 1776). Esta nueva magistratura mermó un tanto las atribuciones que tenían los virreyes como presidentes de la Audiencia, sobre todo las que atañían a su intervención en el régimen interno de este organismo. Las facultades que respecto de tal régimen les correspondían —señalamiento de salas, formaciones de salas extraordinarias, reparto de comisiones, etc. — deberían compartirlas casi todas con el regente, pues se convertía en requisito indispensable para el ejercicio de aquéllas la conformidad, la propuesta o el informe de dicho funcionario. También se contraponía en cierto modo el regente al virrey, al confiarle al primero que velase por la efectividad de uno de los más eficaces frenos puestos al segundo, el recurso judicial contra sus decisiones gubernativas: “Siendo de gravísimo perjuicio —dice la Real Cédula de 1776— el que no se observan con toda exactitud las leyes de Indias que permiten la apelación de todas las determinaciones de gobierno para las reales audiencias . . . será uno de los principales cuidados de los regentes el hacer que tengan puntualísimo cumplimiento, celando que no se defrauden unas decisiones tan justas, y apartando cualquier motivo de terror que intimide a las partes para dejar de seguir su derecho, y a este fin pasarán sus oficios con los virreyes y presidentes, los cuales se abstendrán de asistir a los acuerdos en que se trate de las apelaciones de sus providencias . . . ; y sobre lo que ocurra en este asunto darán cuenta todos los años a mi real persona los regentes, o antes si hubiese algún motivo urgente . . .”

Hubo una reforma de importancia que se solicitó por los virreyes, principalmente por Revillagigedo (el joven), y no llegó a realizarse, la de la Secretaría del virreinato, instrumento primordial de los jefes supremos de la Colonia. En 1773 dispúsose que su planta la formasen el secretario, seis oficiales, un archivero y seis entretenidos sin sueldo. Como este personal era insuficiente, y además o estaba mal pagado o carecía de retribución, la Secretaría era un mecanismo incapaz de realizar sus múltiples cometidos y al cual se infiltraba fácilmente la corrupción. A pesar de ser la primera oficina del reino —manifestaba Revillagigedo—, padecía “la casi general ineptitud de sus dependientes, desorden en su gobierno y torpe confusión en su perezoso despacho, resultando por forzosa consecuencia daños muy graves al servicio del

rey y la causa pública”; los empleados, a causa de sus cortos salarios, recurrían a procedimientos ilícitos e indecorosos, de los cuales el peor era la venta de noticias de los expedientes, cédulas y otros documentos dignos de la mayor reserva.³¹¹ Algún orden debió introducir en el despacho de la Secretaría la instrucción que dió Revillagigedo en 31 de marzo de 1790 para su mejor regimiento y gobierno; pero los males fundamentales seguirían vivos, pues no fué acometida a fondo su reforma, ni en la manera que propuso aquel virrey en un proyecto de reglamento para la reorganización de la Secretaría, ni en ninguna otra.

Algunas de las reformas se refirieron a los ayuntamientos. La ordenanza de intendentes modificó profundamente el régimen económico municipal; por un lado, restando autonomía al concejo en la administración de sus propios y arbitrios, que debía ser estrechamente intervenida por la Junta Superior de Hacienda y el intendente respectivo; y de otro, instituyendo un organismo local para la gestión económica concejil, una junta municipal integrada por el alcalde ordinario de primer voto o de mayor antigüedad, dos regidores y el procurador general o síndico. También pudo haber entrañado cambio de alguna importancia en el sistema municipal la introducción en la Nueva España de las magistraturas locales de carácter semipopular —los diputados del común y los síndicos personeros—, con competencia económica, principalmente; pero aquí, como ocurrió también en otras partes, se despojó a dichas magistraturas de lo que mayormente tenían de innovadoras, el origen semipopular, y sus titulares fueron designados por los mismos cabildos, que pidieron y obtuvieron para ello autorización real.³¹²

311 Tomado del estudio cit. nota 305.

312 Revillagigedo, instrucción cit. nota 308.