

## CAPÍTULO X

<b>LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS</b>	<b>223</b>
1. La Expedición Septentrional: la Comandancia General de las Provincias Internas y la organización de un ejército permanente	223
2. El preámbulo: antecedentes del régimen de intendencias	231
3. El prospecto: plan de intendencias	234
4. La resistencia al cambio: polémica sobre las intendencias	237
5. Repercusión: efectos del régimen de intendencias	243

## CAPÍTULO X

### LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS

La Visita General se expandió hacia las provincias internas, haciendo su titular todo lo necesario para sufragarla sin mermar a la Real Hacienda y superando los obstáculos que le planteaba Cruillas. Como en otras misiones, Gálvez no se contuvo por cuanto a la ambición de su proyecto y, una vez nombrado Croix, con base en las rentas del Fondo Piadoso de Californias y las salinas de Mazatlán, la expedición dio comienzo desde San Blas.<sup>2</sup>

#### 1. La expedición septentrional: la Comandancia General de las Provincias Internas y la organización de un ejército permanente

Requerido para extrañar a los jesuitas de Californias, Gálvez pasó a este territorio y estando allí estableció la Escuela Náutica de Loreto y fundó el primer gobierno político, que se encargó a Matías de Armona. Luego se trasladó a Sonora, donde formó un padrón demográfico y elaboró un inventario de temporalidades, además de establecer la mencionada Caja Real en Álamos en beneficio de la Real Hacienda, principalmente por medio de los estancos de naipes, tabaco, pólvora y salinas, así como los quintos de oro y plata.<sup>3</sup>

El saldo de la Visita General en las provincias septentrionales, significó a la vez la toma de consciencia plena de la necesidad de implantar un régimen adecuado en ellas. Este régimen, en todo

<sup>2</sup> Luis Navarro García, *Don José de Gálvez y la Comandancia General de las Provincias Internas del norte de la Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1964, págs. 131-157 y 162-177.

<sup>3</sup> “Informe que dio el Exmo. señor marqués de Sonora cuando estuvo en Californias al Exmo. señor virrey de México, marqués de Croix, manifestando lo que son dichas Californias”. Sin fecha. México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. IV, núm. 6. Noviembre-diciembre, 1936. págs. 802-832. “Informe del virrey y del visitador general de Nueva España, sobre la importancia y utilidad de que ahora se establezca la Comandancia General que S. M. tiene aprobada para las provincias de Sonora y Sinaloa, California y Nueva Vizcaya”, de junio 22 de 1771. México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. XII, núm. 1, enero-marzo, 1941, págs. 73-82.

caso, había sido proyectado como un requerimiento imposterizable dentro del programa de reformas y Gálvez le configuró el perfil deseable: una comandancia general, más que un nuevo virreinato, como era la idea original.

El plan fue formulado por Gálvez, con la colaboración de Croix, el 23 de enero de 1768 y aprobado por real orden del 1º de agosto de 1769.<sup>4</sup> Esta aprobación dio vida a una organización política y territorial que en su origen contenía a Californias, Sonora, Sinaloa y Nueva Vizcaya, y, además de la Casa de Moneda, contó con un obispado. Su propio autor evoca el espíritu de conquista español, ya apagado, y que explica la lejanía de estos territorios e impide la oportuna ayuda del virrey. La comandancia, según el plan, contribuiría al desarrollo de la región, a la expansión de la fe católica y al sometimiento de los indígenas. Debido al carácter indómito de estos indígenas, y a los peligros externos antes mencionados, se hizo necesario dar un carácter militar a la nueva organización territorial y dotar de poderes muy amplios a su titular. El diseño de la comandancia, además significó un sustancial ahorro de recursos en comparación con el proyecto anterior del virreinato, toda vez que la capital no estaría en Durango, sino en alguna población de Sonora, lo que acercaría a Californias, la más necesitada de atención. El plan, según lo hacen constar sus autores, no tenía más finalidad que “promover los intereses públicos del rey y del Estado”.<sup>5</sup>

La capital podría ser Caborca, en tanto que en Durango residiría el intendente y la Casa de Moneda, en beneficio de la explotación de metales preciosos. El titular de la comandancia tendría independencia de la Audiencia de Guadalajara y, para una mejor administración territorial, contaría con la asistencia de tres intendentes situados en Californias, Sonora y Nueva Vizcaya. Sus sueldos serían sufragados durante los primeros dos años por los productos de quintos de la plata y el oro, y del buceo de perlas. Se nombraría a un gobernador como titular de la Real Hacienda dentro de la jurisdicción de la comandancia, en calidad de subdelegado del intendente de Nueva Vizcaya, y residiría en Durango.

La Comandancia General de las Provincias Internas fue constituida el 16 de mayo de 1776 y consistió en uno de los primeros éxitos del flamante secretario de Indias, José de Gálvez, quien sugirió como su primer titular a Teodoro de Croix, sobrino del antiguo virrey de la Nueva España y miembro de la orden teutónica. La nueva entidad fue integrada finalmente por Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y Californias, además de Coahuila, Tejas y Nuevo

<sup>4</sup> José de Gálvez y marqués de Croix, “Plan para la erección de un gobierno y comandancia general que comprenda la península de Californias y las provincias de Sinaloa, Sonora y Nueva Vizcaya”, de enero 23 de 1768. México, Biblioteca Nacional. Fondo Reservado, MS 441 (1378), ff. 26-31.

<sup>5</sup> El plan fue sometido a principios de 1768 a la consideración de los arzobispos de México y Puebla, adhiriéndose completamente a él. *Ibid.*, f. 31.

México. El diseño político de la comandancia se basaba en una gran autonomía ante el virrey, pero contaba con su apoyo en caso de urgencia, además de mantenerle debidamente informado. El comandante general fungía como gobernador y como superintendente de la Real Hacienda y del Vicepatronato. La capital se situó en Arizpe, Sonora, y la planta de colaboradores del comandante estaba integrada por un asesor, un escribano y un secretario de cámara. Teodoro de Croix era persona de confianza de Gálvez, tal como lo muestra que, en la víspera de la expulsión de la Compañía de Jesús, era una de las tres personas que lo sabían. Teodoro de Croix, el virrey y el visitador ultimaron los detalles de la extracción. Una vez terminada su misión al frente de la comandancia, Croix regresó a Europa y luego fue promovido como virrey del Perú, donde tuvo un deficiente desempeño, contrastando con su exitosa labor como comandante general.

Los 45 años de vida de la comandancia general propiciaron la progresión material, demográfica y cultural de aquellos alejados territorios. La expedición septentrional había sido el cimiento de la nueva organización gubernativa-militar. La experiencia que aportó sirvió para concebirla como una unidad autónoma, con su propia casa de moneda para favorecer un tráfico comercial más nutrido, así como para la explotación de metales, la introducción de maquinaria y la fundación de una escuela náutica en Guaymas, puerto que además tendría una feria para promover las relaciones mercantiles de la región. La comandancia sería la implantación del gobierno en un territorio muy vasto aún indómito y una palanca para posteriores expansiones territoriales.<sup>6</sup>

Uno de los progresos dejado por la expedición septentrional de Gálvez, además de esta comandancia general, fue la primera experiencia continental de implantación del régimen de intendencias. De manera interina se estableció una intendencia en Sonora y Sinaloa, con el objeto de hacerse cargo de los quintos, tributos y alcabalas, además de los estancos de la pólvora y los naipes, y al frente fue nombrado Pedro Corbalán.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Navarro García explica que “por el plan de la Comandancia General de las Provincias Internas se hace Gálvez heredero de una tradición orientada a dar cohesión, fomento, personalidad jurídica e impulso a las posesiones septentrionales del virreinato”. *Ibid.* Por su parte, María del Carmen Velázquez comenta que “el principal arquitecto de la nueva jurisdicción fue el visitador José de Gálvez, quien ideó crear una comandancia general de provincias internas en tierras poco conocidas del norte e incluso el proyecto en el plan de reformas político-administrativas que emprendió para la modernización del gobierno de las posesiones americanas”. *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, pág. 8.

<sup>7</sup> El visitador general había pensado en Eusebio Ventura Beleña como posible titular de la intendencia, pero habiendo caído en desgracia ante su persona, lo sustituyó por Corbalán a pesar que Carlos III ya había aprobado su nombramiento. José de Gálvez, *op. cit.*, f. 128v.

Daba así comienzo un programa de largo alcance, orientado al establecimiento generalizado del nuevo régimen intencional en los dominios americanos de la Casa de Borbón.

Tanto la comandancia general, como el régimen intencional, tienen su origen, entre otras causas importantes, en la necesidad de vigorizar la defensa interior y exterior de los vastos territorios septentrionales, y participar en un esfuerzo general de organización militar del virreinato. Tal como lo adelantamos, la inquietud social no era privilegio de las provincias internas, debido a la amenaza de las tribus irredentas y el acecho de otras potencias europeas, porque el centro del virreinato había sido agitado por las convulsiones populares ya comentadas, pero ciertamente en ellas se aprecia mejor que en ningún otro lugar, el imperativo del establecimiento de una organización militar y territorial en gran escala, cuya extensión era mayor a varios países de Europa.

Tal como lo adelantó el duque de Albuquerque en su informe de 1703, una vez asumido al cargo virreinal, las preocupaciones geomilitares de la Nueva España eran las costas del seno mexicano, donde las fortalezas de San Juan de Ulúa y Campeche, y la Armada de Barlovento eran los mejores sistemas defensivos, pero eran incapaces de defenderla de un ataque de proporciones mayores; y también lo eran las Floridas, pues dicha armada no tenía la capacidad de respuesta para cualquier agresión naval importante.<sup>8</sup> La situación de las milicias, base del poder militar continental del virreinato, no era mejor, principalmente por estar formadas por campesinos cuyo oficio estaba despegado de las habilidades propias de la guerra. Sólo los presidios septentrionales eran aún suficientes e incluso sus tropas estaban en disposición de someter a las tribus que se negaban a residir en reducciones. Sin embargo, este esquema defensivo era incompatible con el nuevo escenario surgido con la conclusión de la Guerra de los Siete Años, y las condiciones geopolíticas de la región obligaron a una sustancial transformación del concepto de la organización militar del virreinato. La exposición abreviada del duque de Albuquerque, coincidía plenamente con la larga y nutrida presentación del estado de la defensa del virreinato, que había preparado Francisco de Seijas y Lobera en 1702.<sup>9</sup>

La organización político-militar de las provincias internas, estuvo sustentada en excelente información proveniente de varias fuentes, principalmente la que emanaba de las visitas y las inspecciones de funcionarios virreinales comisionados al efecto. Algunas fueron viajes orientados a proveer de información general al virrey

<sup>8</sup> Luis Navarro García. "La administración virreinal en México en 1703". Sevilla, *Revista de Indias* números 115-118, enero-diciembre, 1969. págs. 359-369.

<sup>9</sup> Francisco de Seijas y Lobera, *Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986 (1702), Estudio, transcripción y notas de Emilio Pérez-Mallaía Bueno, págs. 341-454.

sobre el estado de las fronteras septentrionales, como la de Pedro de Rivera y Villalón, que de noviembre de 1724 a junio de 1728 visitó Nayarit, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Ostimuri y Sinaloa, Texas, y Coahuila y Nuevo León.<sup>10</sup> Uno de sus encargos principales fue la supervisión de la cadena de presidios que protegían a la frontera y uno de los resultados más fructuosos consistió en la preciosa información geopolítica que produjo, para la planificación de su defensa. Desde el punto de vista geográfico-militar, Rivera y sus colaboradores confeccionaron mapas que hicieron claros los límites de los dominios españoles en aquellas distantes regiones y redactaron cuidadosos documentos que dieron cuenta de la situación de los presidios.<sup>11</sup>

Una de las informaciones valiosas se tradujo en el significado exacto de *presidio*, representado por el lugar del establecimiento de tropas y cuyo número de combatientes iba de 10 a 100 soldados. Otra fue el estado de los presidios, donde los militares vivían con sus familias, las más de las veces de manera precaria, toda vez que sus obligaciones no eran exclusivamente las de las armas. Datos como éstos, fueron bien acogidos por el virrey Casafuerte, quien se hizo eco de las propuestas de Rivera e inició la reforma de la defensa fronteriza y, como corolario, se expidió el reglamento de presidios de 1729. Pero no sólo el virrey fue el único beneficiario de los trabajos de Rivera, principalmente su *Diario y derrotero*, su *Informe y proyecto*, y su *Reglamento* de 1729; también lo fueron funcionarios peninsulares y novohispanos, para definir las políticas de desarrollo y protección de la vasta frontera.

Otras inspecciones, además de comprender datos sobre los asuntos militares, enmarcaban la información dentro de problemas más generales, cuya identificación y esclarecimiento sirvió para nutrir el conocimiento sobre aquellas remotas regiones. En 1750, José Rafael Rodríguez Gallardo fue comisionado para inspeccionar las provincias de Sonora y Sinaloa.<sup>12</sup> Entre sus deberes, se comprendía un detallado examen de la situación que guardaban, buscando especialmente discernir sobre las causas de su decadencia, particularizando la averiguación del estado del comercio, población, moneda y gobierno. Uno de los aspectos que puntualizó, fue la situación de los cuatro presidios y las tropas en ellos estacionadas, que en cada uno estaba formada por 50 militares, además de oficiales y capitanes. Uno de los problemas detectados, fue que la ubicación

<sup>10</sup> Pedro Rivera y Villalón, "Descripción de las Provincias Internas (1728)", en María del Carmen Velázquez (ed.), *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.

<sup>11</sup> María del Carmen Velázquez, *Tres estudios sobre las provincias internas de la Nueva España*, México, El Colegio de México, 1979.

<sup>12</sup> José Rafael Rodríguez Gallardo, "Informe sobre Sinaloa y Sonora (1750)", México, Archivo General de la Nación, 1975.

territorial que tenían no era la mejor para la defensa de estas provincias y, más particularmente, uno de ellos no tenía posición fija. Sin embargo, cada presidio estaba integrado por tropas regulares, que estaban asistidos por milicias civiles. Estas últimas carecían de las condiciones mínimas para la guerra y estaban integradas por personas que habitaban lugares muy distantes y que, en caso de combate, estaban tan alejadas entre sí, que sólo podían reunirse parcialmente. Desde el ángulo de la estrategia militar, la situación de los presidios no era la adecuada, ni la capacidad de las milicias civiles la mejor para la defensa de ambas provincias.

Uno de los factores que más pesaron en la militarización profesional del virreinato, fue la histórica circunstancia de que a partir de 1764 la Nueva España hizo frontera con las colonias inglesas, tan activas en la concluida contienda con la Pérfida Albión.<sup>13</sup> A partir de este año, una futura guerra entre España e Inglaterra significaría la beligerancia directa entre sus respectivas colonias. El resultado de estas condiciones tan notoriamente distintas a las anteriores a la Guerra de los Siete Años, fue la comisión dada al general Juan de Villalba para organizar a un ejército profesional en el virreinato, tal y como existían en Europa. Las antiguas milicias campesinas fueron organizadas en milicias provinciales, pero el acento se puso en los nuevos regimientos llegados de España y otros más creados en el propio virreinato. Así, luego de los trabajos de Villalba, la Nueva España contó con un ejército permanente de infantería y de caballería, capaz de defenderse bajo las nuevas condiciones geopolíticas, principalmente las propias de la región fronteriza con las colonias inglesas.

Al año siguiente, el marqués de Rubí, uno de los miembros del equipo de Villalba, fue comisionado para inspeccionar la cadena de presidios septentrionales, los que, bajo las nuevas condiciones, ameritaban una reorganización sustancial. Rubí hizo un extenso recorrido desde Sonora hasta Tejas, que comprendió de agosto de 1765, a febrero de 1768. La anterior inspección de Rivera había comprendido seis presidios menos y reportó un estado de tranquilidad, que contrastó con la reseñada por Rubí años después. Cuando concluyó la misión septentrional de Rubí, se supo con certeza que las provincias internas mostraban una mayor ampliación territorial, sin que el sistema de presidios hubiese crecido de manera proporcional.

Los trabajos de Villalba y Rubí respondieron a los nuevos requerimientos del Estado español, en su principal dominio ultramarino. Hay que destacar que en el informe de Rubí se encuentra el origen

<sup>13</sup> Luis Navarro García. *Don José de Gálvez y la Comandancia General de las Provincias Internas del norte de la Nueva España*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos. 1964. págs. 135-143.

del concepto de frontera, base de la noción del Estado moderno, pues concebía la unidad fronteriza como eje de la defensa septentrional y el proyecto de acción conjunta de las tropas estacionadas en la cadena de posiciones militares. Tan imperiosos fueron los deberes encomendados a estos militares, que una vez terminada su tarea, Rubí regresó a España donde presentó su dictamen, que fue aprobado por Carlos III a mediados de 1769.

La larga línea de bastiones sembrados entre Sonora y Texas, y que se extendían a Loreto, en Californias, y Bahía del Espíritu Santo en la Luisiana, estaba a cargo de sólo 1 161 soldados.<sup>14</sup> Rubí tenía también la comisión de hacer derivar, de la reorganización de los presidios, algún ahorro para la Real Hacienda. Debido al número e inadecuada localización de los baluartes, los 24 presidios significaban una sangría injustificada al real haber, sin considerar los bastiones de Loreto, y en la colonia de nueva Santander. Más que un conjunto armónico y coordinado, los presidios formaban una masa de partes inconexas y sin concepto de totalidad, de modo que una ubicación más correcta mejoraría su condición defensiva y repercutiría en beneficio hacendario. Rubí propuso la reducción de la línea defensiva a 15 presidios y estimó como idóneo un número de cincuenta plazas de soldados para cada cual, con tres oficiales y un sargento, además de otros dos presidios en Nuevo México y Tejas, cuyos efectivos sumaban 80 plazas más.

La reorganización integral de la defensa de la frontera septentrional del virreinato comprendió, según proyecto del marqués, un total de 910 combatientes para los 17 presidios. La inspección de Rubí produjo el saldo positivo de un concepto unitario de la frontera, la reorganización geográfica y militar de los baluartes, una nueva reglamentación de los presidios, un gran acopio de información estratégica para la creación de la Comandancia General de la Provincias Internas y un sustancial beneficio a las arcas reales. El producto neto a favor de la Real Hacienda fue de \$79 928, que resultó de la reducción del presupuesto vigente, que era de \$453 503, y que se podría reducir a \$373 575, según estimación de Rubí. La reorganización militar de la frontera culminó con la integración de una cadena de baluartes debidamente configurada, quedando Sonora protegida con cuatro presidios, Nueva Vizcaya con seis, Nuevo México con dos, Coahuila con tres y Texas con dos.

La radical configuración de la defensa militar septentrional, requirió un nuevo orden jurídico que le diera arreglo formal. En

<sup>14</sup> Marqués de Rubí, "Dictámenes que de orden del Exmo. Sor. marqués de Croix, virrey de este reino, expone el mariscal de campo marqués de Rubí en orden a la mejor situación de los presidios para la defensa y extensión de su frontera a la gentilidad en los confines al norte de este virreinato" (1768), en María del Carmen Velázquez (ed.), *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982. págs. 29-82.

1772 fue expedida la reglamentación que derogó la antigua de 1730, ya obsoleta, dando un adecuado acomodo organizativo a las tropas, a su reclutamiento y salarios, así como al armamento, montura, vestuario, pólvora, revistas, inspección, deberes, y el cordón de presidios.<sup>15</sup> Estos últimos fueron concebidos fundamentalmente como recintos militares, para la protección del septentrión novohispano de los ataques de las tribus indómitas y las acechanzas extranjeras, así como espacios de redención social de prisioneros y rendidos. Al mismo tiempo, fueron considerados como focos de pacificación fronteriza, alrededor de los cuales debería florecer el desarrollo de poblaciones y del comercio con países y pueblos vecinos. Por consiguiente, el comandante inspector y los capitanes de los presidios deberían dotar de tierras y elementos a los habitantes sobrantes —principalmente soldados jubilados o licenciados— para extender la colonización, y aviatuallarlos y armarlos para contribuir a las labores defensivas de la frontera. Ésta debía protegerse por las armas y la colonización novohispana.

La noción de dominio territorial mediante colonización, fue uno de los elementos esenciales de la organización de la Comandancia General de las Provincias Internas. Esta entidad geográfico-militar, y su espina dorsal de eslabones de presidios, fue diseñada no sólo para preservar los territorios tenidos, sino también para la expansión y fomento de nuevos espacios. Por consiguiente, se ordenó a su titular, Teodoro de Croix, que delegara sus deberes contenciosos en los gobernadores subalternos y, para las responsabilidades gubernativas y militares, se auxiliara de un secretario de cámara y gobierno. Así, contando con estas colaboraciones, es instruido para adelantar en la reducción de indígenas bárbaros en centros de población y para establecer nuevos poblados para colonizadores. Gracias a los presidios, el comandante general pudo tener puntos de apoyo para cuidar y visitar a los nuevos baluartes establecidos en San Diego, Monterrey y San Francisco, en la Alta California, consolidando la expansión territorial hispánica en aquellos territorios. La comandancia había sido concebida de manera similar a las intendencias, tocando a ella los ramos de justicia, policía, hacienda y, naturalmente, guerra.

Para dar atención debida a la cadena militar, se creó el cargo de inspector general de presidios y se organizó a las tropas. En cada uno de ellos se estableció un destacamento de 43 efectivos, además de indígenas exploradores, conducidos por un capitán, un teniente, un alférez y un capellán. La nueva organización fue diseñada de conformidad con el dictamen de Rubí, pero la cadena defensiva se redujo a 15 presidios y, como se puede observar, a un número menor

<sup>15</sup> Reglamento e instructivo para los presidios que se han de formar en la línea de frontera de la Nueva España, resuelto por el rey en cédula de 10 de septiembre de 1772, María del Carmen Velázquez (ed.), *op. cit.* págs. 93-127.

de efectivos a los propuestos por el marqués. El eje de la administración de los baluartes se confió en el inspector comandante de los presidios, un cargo concebido con un eminente sentido militar, pues se le ciñó a la conducción de las operaciones de combate y se le facultó para conceder treguas y suspensión de armas. Para hacer más patente la finalidad de su encargo, puramente militar, le fue prohibido asumir el oficio de gobernador y se le mandó cuidar escrupulosamente los presidios y sus tropas.

La frontera siguió siendo tema fundamental de la agenda del gobierno virreinal, como lo constata la Instrucción para la Comandancia General de las Provincias Internas, expedida por el virrey Bernardo de Gálvez en 1786, y la bipartición de la organización defensiva en dos comandancias generales para su mejor defensa. Por un lado, Californias, Sonora, Nuevo México y Nueva Vizcaya, fueron agrupadas bajo la autoridad del comandante general, Jacobo Ugarte y Loyola, con la denominación de Provincias Internas del Poniente; la segunda agrupación, las Provincias Internas del Oriente, que comprendía a Coahuila, Texas y Nuevo Reino de León, fueron supeditadas al comandante general Juan de Ugalde.

Los duros trabajos que fortalecieron militar, geográfica, política y administrativamente a las provincias internas, dieron por fruto su perpetuación hasta el final del virreinato. Los grandes esfuerzos para su preservación, cuyo punto crítico era la colindancia de las entonces colonias de la Nueva España y la Nueva Inglaterra, no tendría su etapa de término bajo los gobiernos virreinales; fue hasta los regímenes mexicanos cuando el *statu quo* fronterizo llegó a su momento de culminación, y la refriega esperada entre colonos de España e Inglaterra, se difirió para dar cauce al combate entre mexicanos y angloamericanos, con el resultado conocido: los antiguos presidios delineados por Rubí siguieron teniendo utilidad, ahora fueron usados para delimitar las nuevas fronteras entre dos Estados independientes, a partir de 1848. México había sido despojado de más de la mitad de su territorio, ganado tras arduas y perseverantes faenas de colonización, evangelización y defensa. Una obra de más de 100 años, heredada al México independiente, fue sustraída por los Estados Unidos por medio de una guerra de unos cuantos meses. Cuán conscientes y visionarios fueron los gobernantes españoles e hispanoamericanos al proteger la frontera septentrional, el tiempo que estuvo a su cuidado.

## 2. El preámbulo: antecedentes del régimen de intendencias

La intendencia es una institución gubernamental creada originalmente en Francia, en el siglo XIII. Su utilidad fue capitalizada por Richelieu y Mazarino, y sirvió a Colbert para realizar sus refor-

mas. En la época de Luis XVI, Francia estaba administrada territorialmente por 34 intendentes, cuyas competencias eran la justicia, la policía y las finanzas. Su introducción en España, debida a Felipe V, nieto del Rey Sol, obedeció a la necesidad de mejorar la supervisión de las provincias y al efecto Luis XVI envió a Orry para asistirlo en la implantación del nuevo régimen.<sup>16</sup> Antes, en España durante el gobierno de Carlos II, habían sido instituidas superintendencias en las 21 provincias que formaban el reino, además de la Superintendencia General de Hacienda, creada en 1687.<sup>17</sup>

Como mera dignidad, en 1711 fue nombrado el primer intendente, pero efectivamente la organización generalizada del nuevo sistema se realizó en 1718. En un principio los intendentes tuvieron un carácter militar, de manera similar a los capitanes generales, antiguas autoridades provinciales de España. Sus facultades se restringían al suministro de armamento, municiones y provisiones al ejército, y al manejo de la contabilidad. El éxito en estas gestiones propiciaron, por ordenanza de julio de 1718, su conversión de oficiales funcionales, a servidores públicos territoriales como cabezas de las provincias. Se les confió la supervisión administrativa de la provincia, con atribuciones sobre justicia, guerra, policía y hacienda, es decir, sus atribuciones se extendían a un ramo más que los del intendente francés: las finanzas. En esta época sus actividades eran muy indiferenciadas, pues estaban a cargo de la supervisión general administrativa y económica de la provincia, y del mantenimiento del orden público, lo mismo que de la vigilancia de los funcionarios de la misma, del fomento de la riqueza y de la división de las propiedades del clero y la nobleza. El intendente fungía también como agente de fomento de la economía, pues levantaba información sobre el potencial agrícola, forestal y natural de la región, era representante de la Real Hacienda y conservaba su antigua función de aprovisionador del ejército.

La organización del nuevo régimen quedó inconclusa: la antigua burocracia logró derogar en 1721 la Ordenanza de Intendentes vigente, que fue revivida por Fernando VI en 1749. A partir de entonces se le confiaron más responsabilidades, como los poderes judiciales de los antiguos capitanes generales, y comenzó a tomar cuerpo la idea de que el nuevo sistema se pudiera extender a los virreinos indios, tal como lo había propuesto Campillo y Cosío, y cuyos primeros sondeos lo había hecho Felipe V desde 1746.

<sup>16</sup> John Lynch, *La administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires, 1962, cap. III.

<sup>17</sup> Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, págs. 7-8.

En España la instauración del nuevo régimen se acomodó a las circunstancias, especialmente las que privaban en la vida local, de modo que junto a los intendentes sobrevivieron los corregidores, que sólo se le subordinaron en lo hacendario, toda vez que el Real Patronato quedó fuera de sus competencias. En los dominios americanos la administración territorial estaba en manos de los correjimientos y las alcaldías mayores. Las sugerencias de Campillo comenzaron a encarnar en 1763-1767, cuando Esquilache ensayó la implantación de intendencias en Luisiana y Cuba con meras atribuciones hacendarias, seguida por el plan de intendencias formado por Gálvez y Croix en 1768. Aunque muy pocos colaboradores de Carlos III dudaban de la necesidad de las intendencias para aliviar los problemas gubernamentales indianos, el plan tardó 8 años en ser puesto en acción debido a deliberaciones, dilaciones e interrupciones y a pesar que el plan de intendencias había sido aprobado por el Consejo de Indias con dos votos en contra. La implantación del nuevo régimen arrancó y se generalizó en 1776-1787, acompañado por el establecimiento de la Comandancia General de las Provincias Internas, la liberalización del comercio y la creación de nuevos virreinos. Además, fueron reformadas las Audiencias y puestas en marcha otras visitas. El saldo de los cambios reeditó en 46 intendencias instituidas por Gálvez. Finalmente, de 1787 a 1804 se estancó el proceso de implantación, y en 1804-1821 tiene su último avance.<sup>18</sup>

Aunque en Madrid existía consenso sobre la urgencia del nuevo sistema de gobierno para las Indias, los dos virreyes americanos habían respondido a Felipe V sobre la inviabilidad del régimen intencional, especialmente el primer Revillagigedo, que lo consideraba incluso nocivo para la Nueva España. Esto no desanimó a la Corona y en 1756 constituyó una intendencia de marina en Cuba, a la que también se le encargó la dirección de la Real Fábrica de Navíos. Gálvez meditó sobre un proyecto similar para Veracruz, que luego desechó, pero la experiencia isleña sirvió de base para la creación en 1764 de las mencionadas intendencias de tierra en Luisiana y Cuba, y cuyo único objeto era dar apoyo económico a las fuerzas armadas.

Estas experiencias viabilizaron la ampliación del régimen intencional en Caracas, Perú, Chile, Filipinas, Puerto Rico y Guatemala, pero no todavía en la Nueva España, a pesar del experimento intencional de Sonora y Sinaloa ya mencionado. Sin embargo, extendiendo la vigencia de la Ordenanza de Intendentes de Buenos

<sup>18</sup> *Ibid.*, págs. 1-6. El primer intendente nombrado en las Indias fue Miguel de Alarriba, comisionado en La Habana en 1764. Alain Veillard-Baron. "L'intendant américain et l'intendant français". *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 43-44. enero-junio, 1951, págs. 237-250.

Aires, en 1785 se crearon las intendencias de Nueva Vizcaya, con sede en Durango, y Puebla, y en 1786 la de Valladolid. Finalmente el sistema se implantó cabalmente, en la Nueva España a partir de 1786 y con su propia ordenanza.<sup>19</sup>

La implantación de las intendencias en la Nueva España sufrió una gran dilación debido, en parte, a la obstinada oposición de Bucareli, el nuevo virrey, quien comenzó su mandato desacreditando la labor de Corbalán en Sonora. La intriga de Bucareli fue estéril, la intendencia sobrevivió y sirvió de base a la Comandancia General de las Provincias Internas, pero fue más exitosa contra el proyecto general. Bucareli gobernó durante siete años a la Nueva España y, por igual tiempo, el nuevo régimen esperó mejores momentos, que llegaron una vez que el virrey murió. Gálvez aprovechó la ocasión para sustraer al nuevo virrey, Martín Mayorga, la Superintendencia de la Real Hacienda y cederla a uno de sus antiguos colaboradores, Antonio de Cosío. Mayorga renunció y fue sustituido por Matías de Gálvez, tío del secretario de Indias, quien reasumió la superintendencia y Cosío fue debidamente jubilado. El nuevo virrey también falleció y siguió una etapa de inestabilidad y confusión, que obró en contra de la constitución del nuevo sistema. En 1786 gobernaba a la Nueva España Bernardo de Gálvez, sobrino del antiguo visitador general, cuando se expidió la ordenanza de intendentes de este virreinato, y al poco tiempo dejó de existir. Sin embargo, el régimen había sido implantado. José de Gálvez, su autor, falleció al año siguiente en la cima de su poder y prestigio.<sup>20</sup>

### 3. El prospecto: plan de intendencias

Gálvez y Croix escribieron lo siguiente: “es bien notorio a todos en Europa, que a la muerte del Sr. don Carlos II quedó la gran monarquía española poco menos que cadavérica que su difunto dueño”. Ambos, autores de los grandes cambios suscitados durante la Visita General, pensaban de tal modo cuando elaboraron el plan de intendencias y evocaron las reformas territoriales en la península ibérica ejecutadas por Felipe V y cuyo objeto fue encomendar

<sup>19</sup> La Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires fue el primer logro de Gálvez al frente de la cartera de Indias, para generalizar el nuevo régimen. Fue expedida el 28 de enero de 1782 y sirvió de modelo a las posteriores de Venezuela (1783), Perú y Filipinas (1784), Chile (1786-1787) y Nueva España (1786). La ordenanza de 1803 fue la culminación de todas las experiencias anteriores. Gisela Morazzini de Pérez Enciso, *Las ordenanzas de intendentes de Indias*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972.

<sup>20</sup> Navarro García comenta lo siguiente: “y sin embargo, ya abandonada, ya atacada, ya desfigurada, la auténtica creación de Gálvez permanecerá, en esencia, inmovida hasta el último momento”. *Ibid.*, pág. 6.

a los intendentes el gobierno civil y económico del reino, para desterrar lo que llamaban su “ruinosa constitución”.<sup>21</sup>

En la Nueva España persistía la antigua constitución; era defendida por quienes estaban interesados por la anarquía y se oponían al cambio. La decadencia del virreinato era evidente, y su futuro previsible la ruina. Una medida urgente era la implantación de las intendencias. Éstas fueron el resultado de motivaciones tanto económicas, como de índole social y humanitaria, como ocurrió en el Perú, donde el propio virrey Guirior había denunciado a los corregidores por ambiciosos y corruptos. La administración territorial novohispana había estado a cargo de los alcaldes mayores, que de tal modo debían, formalmente, colaborar con el virrey. Empero, la situación era otra, estos personajes heredados por la antigua dinastía entorpecían su labor y ocupaban mucho del tiempo útil de las Audiencias por los pleitos que producían, tras las demandas de los pueblos y los particulares. Como en el Perú, las quejas recogidas por el visitador y el virrey se referían a la tiranía y la explotación a que sometían a la población durante los 5 años que duraba su cargo. También, junto con ellos, medraban los corregidores cuyos ingresos se calculaban en \$600 000 anuales.

Los alcaldes mayores tenían a su cargo el tributo de las comunidades indígenas, que era substraído en su provecho y en perjuicio de la Real Hacienda, y como carecían de salario, convertían su cobro en un negocio privado, al cual concurrían sus tenientes. Gálvez y Croix calculaban que esta sustracción era cuando menos 50% del total, pues de allí cobraban sus derechos y sufragaban los gastos de administración, toda vez que practicaban la usura.<sup>22</sup> Otra fuente de su tiranía era el repartimiento de indígenas, que forzado y extendido acrecentaba sus ganancias. Una vez suprimidos estos nocivos personajes, la administración de los pueblos se confiaría en alcaldes ordinarios a quienes se les mandaría la implantación del “orden, la sujeción y la civilidad”, a decir de los autores del plan.

Entre el virrey y la población no habían órganos intermedios de gobierno que, por un lado, aliviaran su penosa situación, y por el otro informaran con oportunidad y suficiencia a quien encabezaba al gobierno virreinal. La intendencia sería esta organización intermedia, su proyecto se basaba en la constitución de 11 intendencias, de las cuales una sería Intendencia General y de Ejército, y residiría en México. Las restantes eran las de Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí,

<sup>21</sup> José de Gálvez y marqués de Croix, “Informe y plan de intendencias para el reino de la Nueva España”, del 15 de enero de 1768. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 1323.

<sup>22</sup> Gálvez y Croix ejemplifican con el alcalde mayor de Nexapa, que hacía rendir el tributo por \$500.00 anuales a favor de la Corona, pero conservando para sí \$15 000.

Guadalajara, Durango, Sonora y Californias. Posteriormente se añadió la intendencia de Veracruz, que estaría integrada por 12 circunscripciones subalternas, y cuya necesaria creación obedecería a su estratégica situación, los cuantiosos ingresos que producía y su estrecha relación con las islas de Barlovento.

La distribución de las intendencias tuvo como fundamento la estructura territorial del virreinato y las distancias entre las poblaciones, a efecto de propiciar condiciones adecuadas para su administración de justicia y el cobro de tributos, y en esto último colaboró el superintendente de la Casa de Moneda de México. Se consideró a las alcaldías mayores existentes y a las repúblicas de indios, y se tomó en cuenta al número de jurisdicciones subalternas. Finalmente, otro factor de elección fue la distribución demográfica cuya radicación territorial obedecía a la calidad del suelo y al acceso de minas o minerales.<sup>23</sup> La opción de uniformar su magnitud territorial hubiera producido gastos injustificados a la Real Hacienda y un aumento innecesario de empleos.

Las intendencias estarían sujetas al virrey y contarían con un presupuesto anual de \$80 000. Esta erogación, sin embargo, sería cubierta con la parte de los tributos que se estaban pagando a los alcaldes mayores. Además, como agentes del fomento económico del virreinato, los intendentes producirían más rentas en beneficio de la Real Hacienda, especialmente en el ramo de alcabalas, cuyos productos se calculaban en \$80 000 anuales. El sistema intendenencial se complementaba con los subdelegados, dependientes de los intendentes, que residirían en las poblaciones mayores y cuyos sueldos provendrían de las mismas fuentes financieras.

Las competencias de los intendentes serían las causas de justicia, hacienda, policía y guerra, pero no podrían fomentar el desarrollo fabril del virreinato, pues estaba prohibida la instalación de fábricas. Ya que se encontraban monopolizados el tabaco, la pólvora y los naipes, estos ramos se asimilarían a sus deberes hacendarios. Para el mejor desempeño de sus deberes, los intendentes debían realizar una visita anual del territorio a su cuidado, tomando como base las estaciones del año.

<sup>23</sup> José de Gálvez y el marqués de Croix consideraban que “estos y otros motivos han contribuido a la irregular situación de los pueblos, a la poca o ninguna proporción en las distancias que tienen entre sí, para precisar y preferir con desigualdad los términos de las nuevas intendencias”. “Informe sobre intendencias”, del 26 de octubre de 1770. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 36-39.

#### 4. La resistencia al cambio: polémica sobre las intendencias

Antes de retornar a España, Gálvez encomendó a Bucareli apoyar la implantación de las intendencias, pero el virrey estaba muy lejos de conciliarse con el proyecto y se convirtió en su más fuerte obstructor. Bucareli envió a la corte un dictamen que sirvió de materia prima a los enemigos de las intendencias y provocó dudas, reservas y dilaciones entre sus amigos, y que tuvo como sustento otro dictamen, elaborado por el conde de Tepa, hecho a su solicitud. El *affaire* intencional contrapuso al virrey y Gálvez, y arrastró al conde de Tepa hacia la animadversión del marqués de Sonora, hasta que como secretario de Indias salió triunfante del debate cuando el expediente sobre el régimen de intendencias había pasado a su despacho.<sup>24</sup>

En el virreinato del Perú la situación no era mejor, el propio Guirior había dejado el mando por sus confrontaciones con Antonio de Areche, visitador general enviado por Gálvez, y fue sustituido por Teodoro de Croix, también su protegido. Por su parte, Areche fue reemplazado por Jorge Escobedo, a quien el marqués de Sonora le había confiado la Superintendencia de la Real Hacienda, cuestión no aceptada por el virrey. Gálvez murió en 1787 y pronto una ola de reacción contra las intendencias, favorecida por el acceso de Antonio Valdés a la cartera de Indias, repercutió en la supresión de la superintendencia y frenó la difusión del sistema de intendencias. Escobedo regresó a España y Teodoro de Croix solicitó a Valdés la extinción de las intendencias y la restauración de los corregimientos, alegando su fracaso como agencias de fomento económico, por su papel de sustracción de la autoridad del virrey, por sus fallas en la impartición de la justicia y por su deficiencia en la administración hacendaria.

El nuevo secretario de Indias confió el asunto al Consejo Indiano, al que remitió la solicitud de Croix, junto con varios dictámenes sobre las intendencias. La discusión se polarizó entre las posiciones encontradas de los titulares de los dos grandes virreinos, Croix del Perú, y Revillagigedo de la Nueva España. Escobedo se desempeñaba como ministro del consejo y lo convenció de que la sugerencia de Croix significaba regresar a la antigua constitución, con todos sus abusos. Finalmente, cuando comenzaba el nuevo siglo, el consejo se inclinó por el dictamen de Revillagigedo al que alabó por su comprensión, conocimiento e imparcialidad. Para Croix dejó la opinión de un documento lleno de vulgaridad, ignorancia y carente de ideas. El triunfo de Revillagigedo y Escobedo

<sup>24</sup> Navarro García ha explicado con mucha verdad que “no era Bucareli, sin embargo, la persona más indicada para favorecer la idea de Gálvez... se mostró abiertamente excéptico respecto a los proyectos de aquél”. *Intendencias en Indias*, pág. 29.

reditó cuando, en la nueva Ordenanza de Intendentes de 1803, muchas de sus ideas lo enriquecieron.<sup>25</sup>

Puede señalarse como momento de arranque de esta larga disputa al mes de abril de 1772, cuando Arriaga solicitó a Bucareli su opinión sobre el nuevo régimen y particularmente sobre el plan de Gálvez y Croix. Tal como lo señala en el título de su exposición, Bucareli pensaba que el régimen intencional significaba una mudanza de gobierno, y así era en efecto. Creía que la población del virreinato no estaba preparada para un cambio de gobierno, que provocaría gran confusión y dañaría a la Real Hacienda. Los males de la administración virreinal no se localizaban en la índole de su organización, sino en la mala calidad de los empleados, propensos al beneficio y enriquecimiento personal, de modo que el remedio era la corrección de estos malos hábitos. Otro mal que podía ser suprimido es la falta de aplicación de las leyes.<sup>26</sup> Observaba un adecuado funcionamiento de varias de las dependencias de la administración virreinal, en las cuales los oficiales se desempeñaban con eficiencia; éstas eran la Contaduría de Tributos y Alcabalas, la Superintendencia de Azogues, la Casa de Moneda, la Administración de la Media Anata y la Dirección General del Papel Sellado. Todas ellas estaban sujetas a controles muy estrictos que hacían innecesaria la presencia de los intendentes. Todos los asientos se habían efectuado con base en almonedas y funcionaban con normalidad, y el estado de la Real Hacienda era tan bonancible bajo lo que llamaba la “actual constitución”, que cualquier legislación que supliera a la Recopilación de Indias traería confusiones.

La fuente documental en que se fundó Bucareli fue el dictamen del conde de Tepa, un hombre de amplia cultura que hizo gala de sabiduría de historia política universal, especialmente de las instituciones precedentes a las intendencias, de Roma a Felipe V, pasando por los *missi dominici* de la época de Carlomagno. Tepa polemiza contra la presunción del Plan de Intendencias en el sentido de que el virrey sólo estaba asistido por los alcaldes mayores, pues juzgaba que se omitieron a los oficiales de las Cajas Reales, los contadores de Tributos y Alcabalas, y demás empleados de la Casa de Moneda, de la Real Aduana, de los Reales Azogues, de la Renta del Tabaco, de la Fábrica de Pólvora, de la Dirección de la Media Anata,

<sup>25</sup> John Fisher, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981, págs. 69-89.

<sup>26</sup> Frey Antonio María de Bucareli, “Dictamen del virrey sobre el proyecto de establecer intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno”, del 27 de marzo de 1774. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378). ff. 42-51. También ha sido publicado en el *Boletín* del Archivo General de la Nación, México, t. 1, págs. 186-204. La posición de Bucareli, Flores y Revillagigedo, ante el establecimiento de las intendencias, ha sido estudiado por Alain Veillard-Baron en su artículo “L'établissement des intendants aux Indes par Charles III”, en *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 49, julio-septiembre, 1952. págs. 521-546, véase especialmente las págs. 535-543.

del Ramo de Naipes y de Gallos.<sup>27</sup> Tepa juzgaba que las causas de justicia, policía y hacienda no podían ser desempeñadas por un solo hombre, pues en la última habían 52 oficiales en actividad, pero no explicó que el intendente no los sustituiría, sino que los coordinaría. Como Bucareli, subrayaba el estado bonancible de la Real Hacienda –cuyos productos nunca fueron más generosos–, pero omite que su estado fue obra del cambio provocado por la Visita General.

Sin embargo, el virrey no dijo que varias de estas instituciones habían sido reorganizadas por Gálvez durante la Visita General y que, precisamente por su mudanza, ahora trabajaban con eficiencia. En el fondo, no observaba que el adecuado desempeño de la administración virreinal obedecía a la reforma borbónica, y era consciente de que la implantación del nuevo régimen intencional significaba una pérdida del poder virreinal. Finalmente, el cargo virreinal era una reliquia del antiguo régimen y defendía su vida, tal como se pudo constar en la actitud de Teodoro de Croix cuando fue comandante general de las Provincias Internas y cuando fungió como cabeza del virreinato en el Perú. Tepa tampoco dijo que Gálvez y Croix sólo se refirieron a los servidores públicos que administraban a las poblaciones, es decir, los alcaldes mayores y los corregidores. Obviamente sabían que el resto de las instituciones administrativas dependían del virrey y que, gracias a Croix, la Secretaría del Virreinato se había organizado para facilitar su coordinación.

Argumentos como los de Bucareli y Tepa entorpecieron el proceso de formación del sistema de intendencias, pero no lo impidieron. Gálvez logró su propósito y, para 1786, el nuevo gobierno territorial se inauguraba en la Nueva España. Sin embargo, la polémica no cesó y la Ordenanza de Intendentes misma fue sujeta a críticas provenientes de los poderes tradicionales. Su mejor representante fue Hipólito Villarroel, hombre de amplios conocimientos que incluían a la policía, y que pensaba que la Ordenanza de Intendentes comprendía tantos ramos que era inaplicable. En contraste con Bucareli y Tepa, razonaba que en su tiempo la riqueza de la Real Hacienda contrastaba con las penurias que tenía antes de ser transformada, aunque distinguía las rentas nobles, como las alcabalas, y las que no lo eran, como el pulque. También consideraba que sus empleados eran excesivos en número y carentes de aptitudes algunos de ellos. Pero insistía, e invocaba a Bucareli, alegando que el estado de la Real Hacienda era inmejorable.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Conde de Tepa, “Discurso contra el Plan de intendencias”, del 1º de julio de 1773. México, Biblioteca Nacional. MS 448 (1385). ff. 1-108.

<sup>28</sup> Villarroel era abogado de profesión y fue alcalde mayor de distrito. Preparó su obra *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, entre 1786 y 1787, pero permaneció inédita hasta el siglo pasado en que la publicó parcialmente Carlos María Bustamante. En 1937 Genaro Estrada hizo una nueva edición y en 1979 Miguel Ángel Porrúa preparó la más reciente.

Tepa se inclinaba por la supervivencia de los alcaldes mayores y dudaba de la eficiencia de los subdelegados, cuyo carácter asalariado pesaría sobre el erario, y creía en la imposibilidad de la implantación de la policía porque los pueblos estaban dispersos y no tenían casas ni calles, sin comprender que los intendentes tendrían como función precisamente construir los caminos y trazar las calles de las poblaciones. Defendía el carácter patrimonial de los alcaldes y su función respecto al repartimiento, y consideraba que sus prácticas de comercio podían ayudar a la prosperidad económica y su progresión civilizatoria del virreinato. Villarroel mostraba similar propensión por los alcaldes mayores, quienes fueron reemplazados por los subdelegados de los intendentes y cuya misión de constructores de caminos, puentes y calzadas, juzgaba imposible. No cree que estos últimos puedan, como funcionarios únicos, encargarse al mismo tiempo de la agricultura, la ganadería y el comercio, cuando los extintos repartimientos favorecieron el progreso de estos ramos de la economía virreinal. Sugirió la conveniencia de restituir la Real Hacienda al virrey, restaurar las alcaldías mayores, pero ahora entregadas a “sujetos literados”, darles el crédito que merecían ante las autoridades virreinales e incluirlos en la Ordenanza de Intendentes, así como dividir a las que tuvieran gran extensión. Finalmente, recuperar a los repartimientos y darles más vigor, para beneficiar a los indígenas y a los propios alcaldes.

El aspecto más negativo del nuevo gobierno intendencial era, según Villarroel, que rebajaba el estatuto del virrey a un mero gobernador con dignidad disminuida, principalmente por la pérdida de la Superintendencia de la Real Hacienda, lo que redujo su papel a simple alcalde. Después de un gobierno sabio por 266 años, los virreyes han pasado “al estado de meros mendigos”. Pensaba, sin embargo, que la Ordenanza de Intendentes era aplicable si se ajustaba a varias recomendaciones, tales como el cuidar de la instrucción cristiana de los indígenas, radicándolos en poblaciones estables, evitar que se mezclaran con las castas y limitar su embriaguez, así como hacer que las tierras dedicadas al cultivo del maguey volvieran a ocuparse en la producción de cereales. Se debía acercar la distancia de los curatos, disciplinar a los servidores públicos y establecer pueblos con un mínimo de 200 familias. Asimismo, consideraba conveniente derogar las leyes que impedían la convivencia de los españoles y las castas, y retirar de las calles a los ociosos reclutándolos para la marina y el ejército.<sup>29</sup>

Esta contramarea de ánimo conservador, tenía la oposición de los defensores del régimen intendencial. Destacó en sus filas Eusebio

<sup>29</sup> Villarroel consignaba que muchos errores se hubieran evitado en la Nueva España, si no se hubiera tratado únicamente de “sacarle al reino la plata y el oro que han producido sus minerales, sin reparar que la más permanente riqueza es ocupar utilmente a los hombres...” *Ibid.*, pág. 490.

Ventura Beleña, antiguo colaborador de Gálvez durante la Visita General, que en respuesta a una excitativa del virrey sobre el problema de las intendencias, preparó una interesante memoria sobre el asunto. El punto de discusión era que la Real Hacienda había prosperado sin el concurso de las intendencias, establecidas dos años atrás, cuando su progresión fue el resultado de las reformas introducidas a partir de 1765, y cuya positiva repercusión se podía observar en la minería, la industria, el comercio, la acuñación de moneda, las alcabalas, los correos y los diezmos.<sup>30</sup>

En España, la expansión de la Real Hacienda entre 1722 y 1759 obedeció a la puesta en marcha de las intendencias, en tanto que en la Nueva España de 1765 a 1777 se debió a la supresión de los arriendos de las rentas y al establecimiento de las intendencias. Estrictamente, Ventura Beleña considera que la Visita General consistió en el desarrollo de una "intendencia general" que hizo posible el incremento de rentas tales como las de alcabalas, tabaco, pólvora, naipes, y en general la bonanza de la Real Hacienda obedeció a la reorganización de las rentas a partir de dicha visita, más que a su forma de operación anterior.

Un mérito más de Gálvez en la Secretaría de Indias, fue la creación en la Nueva España de la Fiscalía que encomendó a las hábiles manos de Ramón Posada, y cuya organización se había efectuado con separación de la Real Hacienda. Creía que el régimen de intendencias debía ser fortalecido y que al mismo tiempo se reorganizaran algunos aspectos de la administración del virreinato, como el que la Superintendencia de la Real Hacienda fuese reasumida por el virrey para fortificar su papel de cabeza del gobierno, tal como lo habían demandado los detractores del nuevo sistema. Asimismo se debería dividir la Junta Superior de Hacienda en dos cuerpos, uno dedicado a lo contencioso, y otro a lo económico-administrativo, tal como se realizó efectivamente en la Ordenanza de Intendentes de 1803. Finalmente, consideraba la conveniencia de fusionar las rentas de tabaco, pólvora y naipes, pero conservando separadamente sus contadurías.

La defensa mejor argumentada y que tuvo mayor repercusión, fue preparada por un virrey, es decir, por quien ocupaba un cargo al que ciertamente la intendencia había restado parte de sus ancestrales potestades. Hay que subrayar que, sin embargo, no se trataba de cualquier virrey, sino del más eminente de los que rigieron al virreinato de la Nueva España. En su opinión, el intendente no buscaba el enriquecimiento, como ocurría con el alcalde mayor, sino el honor y el decoro que provee el ejercicio de un cargo

<sup>30</sup> Eusebio Ventura Beleña, "Informe sobre varios puntos de la hacienda, agricultura y minería de la Nueva España", del 22 de febrero de 1788, en Rees Jones, *Introducción a la Real Ordenanza de Intendentes*. México, UNAM, 1984, págs. XXXI-LII.

público y el desempeño de una carrera administrativa.<sup>31</sup> El nuevo funcionario debía ser una persona calificada e ilustrada, pues la carrera pública estimularía su mejor rendimiento y contribuiría a garantizar su honorabilidad, integridad, prudencia, actividad, desinterés y eficacia. Y, contra la tradicional visión senil de la experiencia como igual a eficiencia, se inclinaba más porque los intendentes fueran personas que disfrutaran de juventud para soportar las fatigas de un cargo que requería viajes continuos y prolongados.

Aunque Revillagigedo era virrey, no temía como Bucareli a los intendentes e, incluso, observaba en ambos cargos la similitud por cuanto que eran órganos de ejecución, pues “no es lo mismo disponer que ejecutar, pues lo primero supone posibilidades, y lo segundo suele descubrir obstáculos insuperables”. Tocaba a la intendencia enfrentar los obstáculos, algunos naturales, otros artificiales. Quienes estaban a favor eran hombres sensatos, imparciales y amantes de la felicidad pública, quienes estaban en contra eran hombres vanidosos que actuaban en su provecho. Por consiguiente, la falta de arraigo de las intendencias no obedeció a fallas de diseño o a enfermedades congénitas, sino a la oposición abierta de aquellos cuyos intereses eran afectados por la nueva institución de gobierno, y que hicieron que varios artículos de la Ordenanza de Intendentes fueran letra muerta cuando no se acomodó a sus intereses o, estándolos, los interpretaban en su provecho. Entre los enemigos de las intendencias estaban aquellos que antes se opusieron a la creación de la Casa de Moneda, a la asunción de las alcabalas y la organización del ejército virreinal, y que obstaculizaron la Visita General del futuro marqués de Sonora. Eran los amantes del retroceso, quienes retardaron la liberalización del comercio y auguraron, fallidamente, la postración económica del virreinato.

La Ordenanza de Intendentes trazaba un régimen sencillo, vigilante y justo, avalado por la exitosa experiencia de su implantación en España y otros territorios de las Indias, y con la consecuente supresión de sus aspectos defectuosos. La Recopilación de Indias había sido un código legal útil en el antiguo régimen, pero ya no lo era, y la utilidad ahora la ofrecía la Ordenanza de Intendentes.

Como Ventura Beleña, observaba en la labor de Gálvez en la Nueva España el punto de arranque de su progresión económica: “la Visita General fue la precursora y el eficaz agente del grande

<sup>31</sup> Revillagigedo comentó sobre el cargo de intendente, que “nunca dejaré de hacer su apología porque veo en él admirablemente combinados los verdaderos intereses de la cosa pública y el real servicio”. “Dictamen sobre las intendencias”, del 5 de mayo de 1791. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), t. 23, ff. 54-232. Reproducido recientemente por Ricardo Rees Jones, en *El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España*, México, UNAM, 1979. págs. 293-390.

incremento que han tenido las rentas reales, la que acabó de descubrir los vicios y defectos del gobierno civil, político y económico y la que ilustró los medios de recurrir a todo para que se recopilasen en la nueva Ordenanza de Intendentes”. Ella terminó lo inconcluso y avanzó en lo que estaba estancado, y puso las bases para el nuevo gobierno, de modo que “el golpe más funesto para la Nueva España sería la extinción de sus nacientes intendencias, que deben sostenerse a su posible perfecto arreglo, adicionando aquella disposición y vigilando sobre su exactísimo cumplimiento”.<sup>32</sup>

Gálvez y Croix habían diseñado a la intendencia con dos cometidos preferentes: uno era el potenciar el incremento directo de las rentas de la Real Hacienda, logrando mayor integridad y coordinación de su gestión, por medio de un funcionario adecuado que les brindara armonía y capacidad de cooperación; el otro era su función de fomento del desarrollo económico, particularmente del comercio, la agricultura y la minería, para vigorizar indirectamente los ingresos del erario. Sin embargo, no eran ajenas a su institución las nociones de gobierno civil para arrancar a los indígenas de manos de sus explotadores, erradicar abusos inveterados e introducir la civilidad en pueblos que, reivindicados socialmente, deberían participar en un destino común. Revillagigedo asumía todo esto y por ello se inclinaba a favor de funcionarios ilustrados, no de corporaciones propias del pasado.<sup>33</sup>

## 5. Repercusión: efectos del régimen de intendencias

Más allá de la polémica, los argumentos y los datos, está la actividad misma de los intendentes, ellos representaron fielmente a la modernización borbónica y el concepto en que se fundaron nada compartía con los viejos poderes estamentales. Habían sido establecidos en la Nueva España para transformar sus antiguas bases y poner cimientos a un nuevo orden de cosas. La mentalidad que los animaba era distinta, diametralmente, a la de los antiguos alcaldes mayores y por tanto el intendente comprendía que la propiedad eclesiástica que se encontraba en manos muertas era improductiva, que la carencia de la propiedad era óbice para la productividad en el campo y que era injustificable que hubiera pobreza en un país rico y fértil. Por tanto, también se discernía que más valía una

<sup>32</sup> *Ibid.*, ff. 67 y 232.

<sup>33</sup> Justamente Revillagigedo tiene el crédito de la consolidación del sistema de intendencias. El sistema se había generalizado hacia 1787, pero fue “cuando Revillagigedo, el primer amigo del sistema entre los virreyes, tomó posesión y lo estableció definitivamente”. Herbert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos, México, Editor Vargas Rea, 1953, pág. 37.

propiedad pequeña bien mantenida, que un campo grande mal cultivado, y que sin embargo en la Nueva España la moral vigente era la desmesurada ambición.<sup>34</sup>

Cuando los vientos libertarios comenzaban a soplar apenas perceptiblemente, fueron los intendentes quienes propusieron salidas a la crisis en ciernes. En contraste al inmovilismo de las épocas en que gobernaban los Habsburgo, estos servidores del Estado no se aferraban al estado de cosas como espacios inmutables y, bajo las nociones de la Ilustración que demandaba servidores públicos ilustrados y con sentido de servicio público, no debe extrañarnos que Manuel de Flon haya propuesto en 1801 la extinción del virreinato. La opción que propone es la creación de capitanías generales del reino, en México, Puebla, Valladolid, Guadalajara y Antequera de Oaxaca, acompañadas de pequeñas audiencias en cada capital de provincia y de sus correspondientes tribunales de cuentas. Cada capitán General haría en su jurisdicción lo que antaño nunca pudo hacer un solo virrey en todo el reino.<sup>35</sup> Se trataba de un ambicioso programa de descentralización que serviría de antídoto, principalmente, a las posibles sublevaciones que de tal modo no se generalizarían. Las provincias se concebirían a sí mismas como independientes, no como subyugadas como realmente lo estaban. También habrían beneficios fiscales por la facilidad de la administración descentralizada de la Real Hacienda, lo mismo que ventajas judiciales por la reducción de distancias. Finalmente, México perdería “la absoluta dominación que hoy logra, dejaría de ser esta Capital la madrastra de todas las ciudades”.

Posiblemente el aspecto más positivo del régimen intendencial, consistía en su diseño organizativo como una entidad administrativa de fomento económico y social. Para llevar a cabo esta función, debía contar con información completa sobre las condiciones económicas en la intendencia a su cargo. Esta información servía para la configuración de políticas y del desenvolvimiento de la administración virreinal. En 1793 Revillagigedo requería informarse cabalmente de la situación del virreinato respecto a sus fábricas, molinos, ingenios, ríos, lagunas y puentes, así como de la

<sup>34</sup> De tal modo se expresa Manuel de Flon y Tejada, intendente de Puebla y uno de los más afamados servidores públicos que en tal encargo se desempeñaron, cuando informa en 1790 a solicitud de Revillagigedo sobre el estado que guardaban los partidos de su jurisdicción. “Informe del intendente Manuel de Flon al virrey segundo conde de Revillagigedo”, del 12 de mayo de 1790, en Rees Jones, *op. cit.*, págs. 285-292. Los hombres que llenaron estos cargos eran personas cultas. Flon comenta el papel importante de las Sociedades de Amigos del País, pero se lamenta que en la Nueva España no se estudiaran las memorias, obras y leyes, ni los trabajos de estas sociedades.

<sup>35</sup> Carta de Manuel de Flon y Tejada a Miguel Cayetano Soler, del 21 de diciembre de 1801. En el Boletín del Archivo General de la Nación antes citado, págs. 415-442.

producción y géneros mercantiles; de esta última los datos se le debían remitir con muestras representativas. Esta labor se confió a los intendentes de Puebla, Oaxaca, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato y Guadalajara.<sup>36</sup>

Manuel de Flon respondió, comenzando por señalar que era sensible el progreso que se advertía por el reemplazo de los subdelegados en lugar de los alcaldes mayores, por su mayor formación y profesionalización, misma que sirvió para levantar el censo en 23 poblaciones de la provincia de Puebla. En la capital, Puebla, se fabricaba paño y vidrio, aunque de mediana calidad, además de loza, jergas, cobijas, sombreros y jabón. De los telares salían rebozos y mantas. Menudeaban los molinos pero faltaban las fábricas, y en Cholula había una manufactura de salitre. En contraste, en Oaxaca sólo existían cinco molinos y un solo ingenio, además de dos manufacturas de añil y varios telares que, ubicados en la capital, Oaxaca, producían listones, telas burdas, piezas de algodón y seda fina. El informe de esta provincia tiene valor geográfico, por la detallada descripción de lagunas y ríos, además de los puentes que lo cruzan. En Valladolid había 34 fábricas y obrajes, en donde se trabajaba algodón, tela, jergas, frazadas y mantas, además de 75 molinos, 87 ingenios y 18 fábricas de añil. La provincia contaba con 17 lagunas, 37 ríos y cinco puentes.

San Luis Potosí era una provincia con gran escasez de agua, lo que no facilitaba la multiplicación de los molinos, que sumaban siete, toda vez que no tenía ingenios y solamente contaba con dos fábricas de paños. Sin embargo, en su territorio estaba la laguna de sal de Peñón Blanco para la producción salina tan necesaria para el virreinato. Zacatecas representaba una situación similar, no tenía fábricas ni molinos, sino pequeños talleres donde se tejían pocas frazadas. Habían pocos ríos y algunos riachuelos, y solamente una laguna. En Guanajuato destacaba la producción de telas, cuero, rebozos, sillas y mangas de montar, a pesar que únicamente contaba con un río. Los progresos se observaban principalmente en la capital –Guanajuato–, San Miguel el Grande, Acámbaro, Salamanca y Celaya. Finalmente, en Guadalajara se producían mantas, cintas, sombreros y gargantillas, y estaban funcionando muchos molinos e ingenios

Los intendentes eran asimismo fuente de información sobre el estado de las poblaciones del virreinato. Por ellos sabemos que, a principio de 1790, los alcaldes ordinarios, los regidores perpetuos y los diputados del común se desempeñaban aceptablemente en la provincia de México, lo mismo que los síndicos personeros, el escri-

<sup>36</sup> Conde de Revillagigedo. "Informe de los intendentes sobre fábricas, molinos, ingenios, lagunas y ríos de sus respectivas provincias", de 1793-1794. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 74, ff. 407-455.

bano mayor, el capellán, el contador, los asesores, los escribanos, el alcalde de la alhondiga mayor y los maestros mayores. El intendente de San Luis Potosí informó que Real de Catorce había decaído tanto, que sólo era habitado por 20 personas y se estaba convirtiendo en un “pueblo fantasma”, por lo que era urgente el nombramiento de un alcalde ordinario. En Durango la situación era extraordinariamente penosa por las invasiones de los indios bárbaros y la ausencia de gobierno y administración, toda vez que los ayuntamientos de Durango y Chihuahua eran incapaces de realizar sus funciones más elementales. En contraste, en Yucatán los ayuntamientos de Mérida y Campeche funcionan con normalidad, y aunque en Valladolid los regidores eran pobres, laboraban con regularidad.<sup>37</sup>

Esta información, que fluía de manos de agentes administrativos profesionales y debidamente preparados, sirvió para la elaboración de las políticas cuyo destino era el progreso del virreinato. Obraría en el mismo sentido la libertad de comercio, cuyo objeto era propiciar el crecimiento económico del virreinato y viabilizar la formación de un empresariado aún incipiente. También lo haría la reorganización de la Secretaría de Cámara del Virreinato como centro de la actividad administrativa y la creación del servicio civil de carrera.

<sup>37</sup> Conde de Revillagigedo, “Informes de los intendentes sobre los ayuntamientos de las ciudades y villas del reino”, de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exp. 6, ff. 1789-1790.