

## ¿CORRUPCIÓN O UNIFORMIZACIÓN? LAS RAZONES TRAS LA IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS EN AMÉRICA

### *Corruption or Standardization? The Reasons Behind the Implementation of the Intendancy System in the Spanish Colonies*

Lucrecia ENRÍQUEZ 

Pontificia Universidad Católica de Chile  
lucrecia.enríquez20@gmail.com

Recibido: 04/09/2023  
Aprobado: 06/11/2023

**RESUMEN:** A partir de la primera propuesta de extender a América las intendencias españolas, hecha por José del Campillo y Cossío en 1743, se analizan las razones que llevaron a implementar esta reforma, teniendo en cuenta los distintos argumentos que se consideraron al interior del Consejo de Indias y en las secretarías del despacho para realizarla o posponerla, tales como reformar el gobierno político y económico, poner fin a la corrupción y uniformar el gobierno de la Monarquía. Asimismo, se confrontan los argumentos que la historiografía ha dado para entender las razones que explican sus contenidos fundamentales y la manera de implementarla, destacando la adaptación local.

*Palabras claves:* Corrupción; Intendencia; Reparto de Mercancías; Reformas Borbónicas.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the basis and reasoning behind the first proposal of the extension of the Spanish intendency system to America, submitted by José del Campillo y Cossío in 1743. Particularly, it refers in depth to the different stances on the issue and the arguments considered by the Council of the Indies, such as reforming the economic and political system, tackling corruption, and standardizing the Monarchy's government. In addition, the essay compares the arguments offered by historiography to understand the reform's essential contents and the manner it was implemented, emphasizing local adaptation.

*Keywords:* Corruption; Intendency; *Repartimiento*; Bourbon Reforms.

El régimen de intendencias fue una de las principales reformas de hacienda y de gobierno de la Monarquía española. Implantado primeramente en España, desde mediados del siglo XVIII se inició al interior del Consejo de Indias y de las secretarías del despacho la discusión de extender las intendencias a América. Forman parte de lo que la historiografía bautizó como las reformas borbónicas. Después de la guerra de los Siete Años, se inició muy paulatinamente el proceso de implantación partiendo por las intendencias de Ejército y de Hacienda en Cuba (1764), Luisiana (1766), Sonora (1769), Caracas (1776) y Buenos Aires (1777), cuya característica común es que «estaban desprovistas de toda idea de fomento y encaminadas solamente a cuidar la administración económica de las tropas estacionadas en aquellos lugares» (Navarro García, 1959: 19). La segunda oleada de implantación de intendencias en la década de 1780 fue más allá. Se crearon Superintendencias de Real Hacienda y varió la estructura de las circunscripciones del gobierno interior de los virreinos del Río de la Plata, Perú y Nueva España porque las intendencias que se establecieron fueron de provincia y ejército, los corregimientos y alcaldías mayores fueron suprimidos y se crearon las subdelegaciones y sus tenientazgos. Los intendentes tuvieron a su cargo las causas de policía, guerra, hacienda y justicia, y sus subdelegados fueron de dos o de cuatro de estas causas. Su instalación estaba prevista en toda América, sin embargo, diversas razones impidieron implantarlas en el Nuevo Reino de Granada y en el de Quito. La intendencia de Comayagua fue suprimida pocos años después de establecida.

Durante décadas el tema del régimen de intendencias tuvo como referentes casi exclusivos los muy importantes trabajos de Luis Navarro García (1959, 1995), Horst Pietschmann (1996), David Brading (1977) y Ricardo Rees Jones (1979), todos sobre la Nueva España. Mientras que en el virreinato del Perú destacaron los estudios de Carlos Deustua (1965), John Lynch (1962) y John Fisher (2000). En conjunto podemos decir que estas obras explicaron el régimen de intendencias y describieron

su aplicación. Mencionaron también las razones que provocaron la instalación del nuevo régimen de gobierno, pero sin profundizar en ello. En los últimos años una nueva serie de estudios sobre la reforma de intendencias, que analizamos a lo largo de este trabajo, lo analizó en clave comparativa o profundizó en sus características según las particularidades de su adaptación local. Estos trabajos han vuelto a plantear las razones que hubo detrás del cambio de régimen de gobierno (Enríquez, 2020). ¿Cuál fue el diagnóstico y cuáles eran los objetivos que condujeron a la implantación? ¿Por qué se varió el gobierno interior de los virreinos? Dos habrían sido las razones: terminar con la corrupción de los corregidores y alcaldes mayores y uniformar el gobierno de los reinos de la Monarquía. Nuestra propuesta en este artículo es exponer los diferentes argumentos que la historiografía ha señalado para explicar estas razones dado que nos permite evaluar el peso que tuvo el diagnóstico de una corrupción bastante generalizada en América en la reforma y el papel que le cupo al empeño monárquico por uniformar el gobierno para combatirla. Para ello haremos un recuento historiográfico de ambas posiciones, pero también consideraremos los lugares donde no fue posible implantarla poniendo de relieve las características locales, lo que nos permitirá analizar el caso chileno y sus peculiaridades dado que aporta una visión distinta respecto a otros casos.

Rafael Diego-Fernández Sotelo señala que la decisión de implantar las intendencias en América no fue improvisada en su concepción, pero lo fue en su implementación. La idea original de hacer extensivas las intendencias que ya se habían establecido en España a todo el territorio americano habría sido originalmente de José del Campillo y Cossío, propuesta en 1743 por medio de un libro que circuló en las esferas del poder solamente y que se publicó recién en 1789 (Diego-Fernández Sotelo, 2016: 13) aunque muchos de sus contenidos habían sido publicados por Bernardo Ward (Ward, 1779). Más allá de la discusión en torno a si realmente Campillo y Cossío fue el autor del *Nuevo Sistema para el gobierno económico de la América* (1789), interesan al tema que desarrollamos las propuestas del libro, el que generalmente se atribuye a su autoría (Tavárez Simó, 2015: 58-61). En efecto, Campillo y Cossío propuso medios para el mayor provecho de España de sus dominios americanos con el fin de eliminar los daños que provocaba el sistema de gobierno vigente, que postulaba debía ser reemplazado por otro. Luego de reflexionar sobre los enormes beneficios que obtenían los franceses e ingleses de sus islas en el Caribe, y lo poco que recogía España de sus vastos dominios, expuso sobre la contradicción que este contraste encerraba. Dicha contradicción consistía «en que nuestro sistema de Gobierno está totalmente viciado» (Campillo y Cossío, 1789: 3) hasta el punto de que ni los ministros ni los reyes habían podido solucionar el desorden y el daño heredado del siglo anterior. Para remediarlo propuso un nuevo gobierno político y económico, entendiéndose por este último la policía, junto al fomento del comercio y de los cultivos con el fin de que los hombres se emplearan civilmente para obtener los mayores beneficios del país. Con respecto al gobierno

económico señalaba que bastaba con eliminar los abusos introducidos a lo largo del tiempo y que todo volviera al momento de su introducción. En lo que iba del siglo, las guerras y otras desgracias no habían permitido a España poner en práctica una reforma total del gobierno, por lo que aún persistían los problemas y el daño que defraudaba. Por ello, proponía considerar a América como destino de consumo de las mercancías españolas y objeto de «las mismas mejoras que en España» (Campillo y Cossío, 1789: 4, 7-8). El poco provecho que sacaba España se debía a que la distancia producía los informes falsos, las amistades, el dinero, la imposibilidad de que los indios pidieran justicia y la falta de castigo a los delitos y «la inobservancia de las leyes» (Campillo y Cossío, 1789: 11). Pero también a la pérdida del mercado americano en manos del contrabando y a la incapacidad de proveerlo por la persistencia del antiguo sistema de comercio, el de flotas y galeones, y el haber permitido la instalación de fábricas en la Nueva España y el Perú (Campillo y Cossío, 1789: 13, 19, 21).

Para poder realizar estas reformas proponía la realización de una visita general a América que informara sobre la situación con el fin de «restituir el Gobierno Político de aquellos dominios, y política de su primitivo instituto; y [...] preparar y disponer las cosas al establecimiento de este nuevo sistema de Gobierno Económico» (Campillo y Cossío, 1789: 36-37). La visita debía tener por objeto poner en práctica las leyes y reformar todo lo perjudicial y malo que se había introducido. Consideraba que la inobservancia de las leyes era «la fuente de que dimanaban los males que aniquilaban a los naturales, o inutilizaban a España un mundo entero, lleno de riquezas» (Campillo y Cossío, 1789: 38). No le cabían dudas de que las consecuencias posibles de esta restitución serían la indisposición de los ánimos y la germinación de la creencia de que eran un medio para la opresión. Responsabilizaba a los informes interesados y a la distancia el que las leyes no hubieran sido observadas y que, incluso, virreyes y gobernadores hubieran dejado de aplicarlas basados en su propia experiencia y en la observación directa del problema (Campillo y Cossío, 1789: 40) abriéndose la puerta a los abusos. Además, la variedad de circunstancias a través del tiempo había determinado que se otorgaran soluciones a casos particulares, contradiciendo leyes y soluciones de casos semejantes, generándose confusión y un amplio margen de libertad para resolver según intereses creados, todo lo cual se podía remediar por medio de la visita que entregaría información sobre «todo lo que necesita de reforma» (Campillo y Cossío, 1789: 41).

En lo eclesiástico exponía que los abusos se debían a lo extenso de los obispados y las excesivas rentas de los obispos; la inmunidad del clero y los desórdenes que los aquejan; el maltrato de los curas doctrineros a los indios; la gran cantidad de personas que entraban al estado eclesiástico, en ambos cleros, y las muchas mujeres que se hacían monjas; como también al hecho de que fuera el rey quien costeara las misiones, en vez de la misma Iglesia. Además, consideraba perjudicial el impedir

a los americanos ricos el concurrir a la corte. Un cambio en esta medida implicaba más matrimonios con españoles y que sus hijos pudieran entrar a la carrera civil y militar, porque los que no se dedicaban al comercio no podían ingresar a ninguna carrera. Para remediar el conjunto de estos males, los visitantes debían hacer censos de la población y sus ocupaciones; evaluar cómo funcionaba el comercio y cuál era el consumo; cuáles eran los salarios de cada actividad productiva y los montos de tributos y derechos reales (Campillo y Cossío, 1789: 53-54).

Especialmente se detuvo en la situación de los indios «el gran tesoro de España. Ellos son las verdaderas Indias y la mina más rica del mundo que se debe beneficiar con la más escrupulosa economía. Todas las obras importan poco en comparación de esta» (Campillo y Cossío, 1789: 54-55). Señalaba la necesidad de evaluar la supuesta incapacidad que se les atribuía a los indios para el trabajo. Para salir de estos males proponía implantar las intendencias (Campillo y Cossío, 1789: 57) aunque: «No debe haber duda en creer que el punto de desterrar los abusos mal introducidos, y peor tolerados en América, será lo que dará más que hacer al empezar la plantificación del nuevo sistema» (Campillo y Cossío, 1789: 65). Por ello, para que la solución no fuera errada proponía establecer «la misma forma de gobierno que tenemos en España. Esto es, poner Intendentes en aquellas Provincias», quienes tendrían a su cargo el gobierno económico. Inicialmente Campillo creía necesarios que unos pocos evaluaran la situación y procedieran después de ello a la «plantificación del Gobierno Económico» (Campillo y Cossío, 1789: 73-74) por medio de la buena policía; distribución de la tierra para cultivos; que los indios se dedicaran a la agricultura y las artes; perfección del comercio. La noticia de que por medio de los repartimientos los indios eran explotados no era, por tanto, nueva para el Consejo de Indias, que lo había regulado para controlarlo. Además, Jorge Juan y Antonio de Ulloa en sus *Noticias Secretas*, dijeron que los corregidores tiranizaban a los indios y que esa tiranía nacía del «hambre de riquezas que llevan a las Indias los que van a gobernarlos» y que practicaban el repartimiento, que aunque no estaba establecido en todos lados, sometía a los indios a injusticias (Juan y Santacilia & Ulloa, 1826: 231). Como lo ha demostrado Luis Ramos Gómez, Juan y de Ulloa escribieron esta obra en 1747, al volver a España y algunas materias tratadas claramente se relacionan con las reformas que había propuesto Campillo y Cossío en 1743 y que el Marqués de la Ensenada quería realizar, como la regulación de la mita, mejorar la selección de los corregidores y de los sistemas asistenciales. De hecho fue Ensenada quien les encargó la redacción de las *Noticias Secretas* para instruir a los ministros de los males que aquejaban a América. Para ello contaron con algunas notas propias y con informes de otros que a veces citan y otras no. Sin embargo, el mismo Ramos señala que las *Noticias Secretas* no tuvieron incidencia en ninguna reforma y fueron dejadas de lado (Ramos, 1985: 370-395). La misma suerte tuvo la propuesta de Campillo y Cossío de reformar primeramente el gobierno de América uniformándolo con el de España por medio de las intendencias, con el fin de erradicar la corrupción en lo

económico y político, causa de la decadencia de la Monarquía frente a sus enemigos. La razón que habría impulsado a desempolvar esta propuesta y ejecutarla casi 20 años después fue el impacto que significó la toma por los ingleses de La Habana y Manila en 1762 y la derrota militar en la guerra de los Siete Años. Además de implantar una intendencia de Ejército en La Habana, se aprobó el envío de José de Gálvez como visitador de la Nueva España en 1765. Pero antes de avanzar con el análisis de la visita, detengámonos en la relación que Campillo y Cossío planteaba entre los abusos, los vicios, la mala administración de justicia, el maltrato a los indios, el incumplimiento de las leyes y su arbitraria e interesada aplicación, y la reforma que proponía del gobierno político y económico en América. En definitiva, lo que hizo, fue relacionar la reforma del gobierno político y económico con el fin de la corrupción que había descrito.

Como explica Pilar Ponce Leiva el término corrupción en la Edad Moderna, especialmente en los siglos XVII y XVIII, no remite «a un concepto único y estático, sino que adopta diferentes acepciones en función de la época considerada, del espacio analizado y de la perspectiva de quien lo emplea» (Ponce Leiva, 2016: 193-195). La descripción de Campillo y Cossío de los males del gobierno en América, permite atribuirle el diagnóstico de lo que esta autora incluye como contenidos de la corrupción, es decir un conjunto de prácticas unánimemente percibidas como faltas o transgresiones que remiten a la noción de vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre, todas ellas expresiones asociadas al término «corrupto», tales como «tratos y negocios», «excesos», «dilación de las causas», «incompetencia», «negligencia», «descuido», «cohechos», «sobornos» y «dádivas» y, muy frecuentemente, «atropello a los indios» (Ponce Leiva, 2016: 196), a las que nos parece que podemos sumar otras expresiones como males versaciones, o las que emplea Campillo y Cossío: abusos tolerados, intereses creados, contrabando, cuya erradicación requería de una reforma de gobierno y de la recta aplicación de las leyes. Para Campillo, la corrupción no sólo estaba situada en el gobierno de América, también nacía de la contradicción de las leyes de la Monarquía para resolver problemas específicos similares y del casuismo. En relación a esto último, estaría operando lo que Christoph Rosenmüller ha llamado la corrupción performativa: «la idea de la corrupción como violación de las leyes de Castilla e Indias» (Rosenmüller, 2016: 79) en el ejercicio del cargo público, propia del siglo XVIII.

De este diagnóstico se puede deducir que Campillo proponía una reforma de gobierno con dos ejes: acabar con la corrupción y uniformar el gobierno de los dos pilares de la Monarquía, en su estructura administrativa y legal. Estos dos ejes, íntimamente vinculados, se acentuaron juntos o por separado en las razones que expuso la Monarquía en las décadas siguientes para variar el sistema de gobierno en América, como veremos, lo que ha sido recogido por la historiografía. Sin embargo, en las dos ordenanzas de intendencias de 1782 y 1786, se fundamenta el cambio del

régimen de gobierno en la uniformización de los reinos de la Monarquía, no en los abusos introducidos en ellos, que es posible asociar a la corrupción, como hemos visto. Por ello, y esta es nuestra hipótesis, no es posible dar una sola respuesta de las razones tras la implantación del régimen de intendencias, sino que hay que analizarlas en clave local.

## 1. CORRUPCIÓN Y REPARTO DE MERCANCÍAS

La visita general que había propuesto Campillo y Cossío tuvo lugar. La llevó a cabo José de Gálvez en 1765 personalmente en la Nueva España y subdelegando sus facultades a otros visitadores para los otros virreinos, por lo que abarcó todos los territorios, extendiéndose por varios años. La visita de Gálvez marcó un cambio al sistema de visitas de los funcionarios de los Habsburgo, dado que pasó de ser un instrumento para evaluar el gobierno y castigar a los malos funcionarios, a convertirse en «un instrumento para imponer políticas nuevas» evaluadas localmente (Phelan, 2009: 10). En el informe de 1768 que presentó junto al virrey Marqués de Croix, con el aval del obispo de Puebla y del arzobispo de México, Gálvez propuso un plan general de instalación de intendencias. Su diagnóstico fue más allá que un plan para reformar la recaudación fiscal con el fin de mejorar la defensa de América, razón que había impulsado la instalación de intendencias en La Habana y Louisiana. Fundamentó su propuesta en el diagnóstico de que la mayor dificultad que tenía el virrey para gobernar la Nueva España era la plaga de «más de ciento cincuenta hombres entre alcaldes mayores y corregidores que [...] aniquilan la mejor heredad de la Corona» (Navarro García, 1959: 166) porque obtenían enormes ganancias de las alcaldías, sobre todo del ramo de tributos (del que usurpaban la mitad de lo que correspondía al rey) y de los repartimientos de mercancías. La propuesta era reemplazarlos por intendentes que se instalaran en las ciudades principales y recibieran un sueldo de la Real Hacienda. Lo que Gálvez proponía era crear un nuevo gobierno provincial y desarticular el distrital (corregidores y alcaldes mayores).

Este plan fue analizado por los secretarios del despacho y en el Consejo de Indias, coincidiendo en que no se podían aplicar en América la ordenanza de intendencias española de 1749, sino que había que redactar un proyecto adecuado a la diversa realidad territorial, tarea que se le encomendó al mismo Gálvez. Entregado en 1774, se discutió largamente en el Consejo, se transformó y fue la base sobre la cual se elaboraron las ordenanzas de 1782 y 1786. Rafael Diego-Fernández Sotelo sostiene que estaba planificado que el primer lugar donde se implantarían las intendencias fuera la Nueva España. Sin embargo, estos planes se vieron trastocados porque la rebelión de Tupac Amaru de 1781 obligó a modificar el lugar y el momento, que pasó a ser el virreinato del Río de la Plata en 1782. Estos hechos pusieron en el primer plano la necesidad de modificar el gobierno interior por medio de la

supresión de los corregimientos y la condena al reparto de mercancías. De hecho, en la Real Ordenanza de 1782 se prohíbe en el artículo 9 a los subdelegados, alcaldes ordinarios, gobernadores y cualquier persona hacer repartos de mercancías, frutos o ganado a los indios, mestizos, españoles y castas<sup>1</sup>, mientras que en la Real Ordenanza para la Nueva España de 1786 se los prohibió en el artículo 12. También en la ordenanza de 1782 se prohíbe que los curas practiquen el repartimiento y se lo califica de «abuso intolerable»<sup>2</sup>.

¿Cómo funcionaba el repartimiento de mercancías? Como explica Laura Machuca, era compulsivo y su origen estaba en el pago por parte de un comerciante de la fianza asociada al empleo de alcalde mayor, quien le entregaba dinero y mercancías para repartir a los indios con el fin de recuperar el monto prestado, las que les eran vendidas al doble del precio real (Machuca, 2000: 121). Al respecto Margarita Menegus sostiene que en la Nueva España se trataba de un mecanismo que operaba en las comunidades campesinas destinado a la máxima explotación de la economía indígena a favor de españoles. Según las regiones, los repartos de mercancías podían ser de tejidos, productos agrícolas, ganado o dinero para producir algún producto. En algunas zonas el repartimiento se aplicó para convertir a los indios en consumidores de productos españoles o fue un sistema forzoso de producción con el fin de abastecer los mercados locales (Menegus, 2000).

En el Perú el reparto de mercancías existió desde que se implantaron los corregimientos. La historiografía ha demostrado que fueron perjudiciales a los indios. Para Carlos Deustua Pimentel era opresivo, por eso contemporáneamente hubo muchas voces que pidieron su abolición por ser un sistema cruel (Deustua, 1965: XXIV, 2). Moreno Cebrián (1977) agrega que además fue extorsivo y un lucrativo negocio para los corregidores. En efecto, el reparto fue una de las actividades comerciales de los corregidores y su principal fuente de ingresos, sobre todo a partir de 1751 cuando se legalizó y se fijaron los montos permitidos con el fin de controlarlos por medio de la confección en Lima, México y Santa Fe de listados de mercancías sujetas a repartimiento y sus precios. Los corregidores y sus tenientes lucraron con los trajines, confiscaron tierras, alquilaron a los indios como peones y practicaron el reparto más allá de los montos permitidos. Además, por medio de redes familiares y comerciales se vincularon con comerciantes, miembros de la administración, hacendados y dueños de obrajes, por lo que a través del corregimiento consolidaron y expandieron su influencia (Escandell-Tur, 2000).

1. Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. 1782. Archivo Nacional de Chile [en adelante ANCh], Fondo Varios [en adelante FV], 1028, 39.

2. Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. 1782. ANCh, FV, 1028, 270.



Precisamente para terminar con los abusos y desórdenes en el gobierno de los pueblos y en el manejo de la Real Hacienda, como señala Luis Navarro García, Gálvez impulsó las intendencias en América (Navarro García, 1959: 93). Para Eduardo Martiré la preocupación central de la Monarquía era reformar la administración de justicia con el fin de erradicar los arraigados vicios que impedían «el florecimiento económico y una mayor percepción de rentas». Por medio de la limitación de las atribuciones de los todopoderosos virreyes, distribuidas entre regentes e intendentes, se buscaba eliminar el obstáculo que dificultaba las reformas (Martiré, 1995: 114-115). David Brading explica el cambio de régimen de gobierno destacando otras razones. Para este historiador el régimen de intendencias fue el instrumento escogido para terminar de destronar en América a los virreyes por medio de la reducción de sus atribuciones propuesta por Gálvez al quitarles la Superintendencia de Real Hacienda (que los virreyes de la Nueva España tenían desde 1747). A esta medida le había precedido la institución de la figura de los regentes en las Audiencias a partir de 1776. A raíz de las disputas generadas por su propuesta, Gálvez cambió el argumento para lograr apoyos al plan de intendencias: condenó los repartimientos (Brading, 1997: 71-72). Esto implicaba, como hemos visto, poner en primer plano la corrupción que afectaba a los indios y a la Real Hacienda con el fin de convencer al Consejo de Indias de la necesidad de la reforma. Edberto Acevedo, sin embargo, señala que el virrey dado su carácter de alter ego del rey, siguió siendo el «gran consultado» por los intendentes en todos los temas importantes de su territorio, y tuvo «siempre el mayor poder político». Pero reconoce que la creación de la Superintendencia restó atribuciones económico-hacendísticas al virrey (Acevedo, 1995: 47).

También para Philippe Castejón, con el fin de conseguir que las voluntades en el Consejo de Indias se inclinaran a favor de la implantación de las intendencias, Gálvez las presentó como la solución para acabar con el reparto de mercancías (Castejón, 2017: 800). Por esto, para Mariluz Urquijo una de las principales reformas que introdujo la ordenanza de intendentes fue precisamente la supresión de los repartimientos, tolerados hasta entonces por la cortedad de los emolumentos que recibían los corregidores. Sin embargo, denuncias posteriores demostraron que el repartimiento, tan arraigado, no desapareció y su práctica se reinstaló a partir de 1790 en el Alto y Bajo Perú (Mariluz Urquijo, 1995: 93-95). En esta línea, un reciente dossier coordinado por Laura Machuca y Álvaro Alcántara analizó la continuidad del repartimiento de mercancías en la Nueva España y sus variadas expresiones. El estudio se sitúa en una puesta al día de la historiografía sobre repartimientos, a la que remitimos, estructurada en base a autores que sostuvieron conclusiones generales sobre el sistema, como Pietschmann (1977) que considera que en el siglo XVIII en la Nueva España el sistema dejó de ser opresivo (aunque reconoce que continuó siéndolo en el Perú) u otros autores como Jeremy Baskes (2000) quien sin negar el lado coercitivo del sistema de repartimientos, lo considera como una fuente de crédito usada por los indios (Machuca y Alcántara, 2021).

Más allá de los análisis de los autores mencionados, lo que interesa es el diagnóstico que hizo la Monarquía, la que pasó de regular el reparto a considerarlo un sistema opresivo para los indios y lo condenó. Esa visión fue eficaz y operativa y en base a ella se justificó el cambio del régimen de gobierno en el Consejo de Indias y entre los secretarios del despacho, aunque evidentemente no era lo único corrupto a erradicar por medio de las intendencias.

En la real ordenanza se tomaban medidas que apuntaban a situar sobre una base distinta del reparto de mercancías el fomento de la economía. En el articulado de la causa de policía se incentivaba que los indios, las castas y los mestizos tuvieran libertad de comerciar, accedieran a la tierra y practicaran la agricultura para el provecho del comercio español. En el artículo 57 se pedía a los intendentes que fomentaran que los naturales y las castas se dedicaran a cultivos como el cáñamo o el lino, facilitándolo incluso por medio del repartimiento de tierras de cultivo realengas o privadas cuyos dueños no las cultivaran. Las tierras debían repartirse a indios casados sin tierras, prohibiéndoseles enajenarlas para que fueran hereditarias «pues mi real voluntad es que todos aquellos naturales gocen una competente dotación de bienes raíces, con sólo el dominio útil [...] cuidando los intendentes de que unos y otros las cultiven en su propio beneficio»<sup>3</sup>. También se mandaba a los intendentes guardar las leyes de Indias y de Castilla, las reglas a observar en los casos de fraudes, el cumplimiento de las reales cédulas destinadas a las rentas<sup>4</sup>. De manera que la supresión de los repartimientos y de los corregimientos apuntaba al mismo objetivo de eliminar las trabas que impedían la felicidad de los indios, facilitándoles el desarrollo de actividades útiles una vez sustraídos de la tiranía de los corregidores. Sin embargo, terminar con la corrupción en el gobierno de América no fue la razón que la Monarquía dio para la mudanza del régimen de gobierno.

## 2. LA UNIFORMIZACIÓN DE LOS REINOS

La implantación de intendencias en la Real Ordenanza de 1782 se fundamentó en «uniformar el gobierno [...] y poner en buen orden, felicidad y defensa mis dilatados dominios de las dos Américas»<sup>5</sup>. Detengámonos, por eso, en el significado de uniformar, es decir el «Hacer una cosa conforme, o semejante a otra», según el *Diccionario de la Lengua Castellana*<sup>6</sup>. Cabe destacar que la misma Monarquía

3. Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. 1782. ANCh, FV, 1028, 60.

4. Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. 1782. ANCh, FV, 1028, 81, 84.

5. Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. 1782. ANCh, Fondo Varios, 1028, 33.

6. Diccionario de la Lengua Castellana, Tomo VI, 1739.

no explicó qué entendía por uniformar pero sabemos lo que hizo para lograrlo. Hemos estructurado esta sección del artículo dejando de lado una exposición que se ajuste a un criterio cronológico de la publicación de los textos de los autores considerados, con el fin de hacerlos dialogar en los contenidos de uniformización que exponen. La historiografía coincide en que la uniformización fue un objetivo explícito de los Borbones a partir de la llegada de Felipe V al trono con los decretos de la Nueva Planta para Aragón, Valencia y Cataluña, que apuntaba a implantar de manera paulatina la «matriz constitucional castellana» para reducir los reinos peninsulares a las mismas leyes, tribunales y costumbres al centralizarlos. Francisco Xavier Guerra distingue tres momentos claves en las reformas de los Borbones: los decretos de Nueva Planta, la implantación de las intendencias en España en 1749 y su extensión a América en la década de 1780 incluyendo a los subdelegados que reemplazaban a los corregidores y alcaldes mayores encargados de los pueblos de indios (Guerra, 1992: 58, 70).

Para Luis Navarro García, el régimen de intendencias se estableció para uniformar el sistema de gobierno y crear una jerarquía administrativa subordinada al virrey. El primer punto se logró por medio de un código legal único y por el trasplante a América de intendentes, contadores y tesoreros, los que la equipararon con España. Mientras que la consecuencia del segundo fue descentralizar el gobierno del virrey y centralizarlo en la capital de la intendencia y en la observancia a la ley (Navarro García, 1959: 96-98). Horst Pietschmann sostiene también que los ministros ilustrados tenían el objetivo de igualar la administración novohispana con la metropolitana por medio de la reforma de 1786, aunque se consiguió parcialmente porque solo se igualó la administración provincial pero no la distrital (Pietschmann, 1996: 253-254). Para Ricardo Zorraquín Becu las intendencias se implantaron para uniformar el gobierno, apuntándose a la unidad jurídica, y simultáneamente a «uniformar en toda América las reglas del cobro y distribución» de los impuestos disponiéndose con ese fin en el artículo 219 de la Real Ordenanza que el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias fuera el Superintendente General de la Real Hacienda en Indias (Zorraquín Becu, 1995: 203-204, 212). También señala que la extensión del régimen de intendencias de España a América obedeció al deseo de unión e igualdad de todos los vasallos. Por ello, se procedió a la supresión bajo el reinado de Carlos IV de la Secretaría de Indias encargando sus competencias a las otras secretarías. La consecuencia de esta igualdad fue la desaparición de las entidades ocupadas en forma exclusiva de los temas indianos, subordinando las Indias al sistema de gobierno de España. Para Zorraquín Becu, el verbo uniformar se usó como sinónimo de igualar de manera horizontal suprimiendo diferencias regionales y, a la larga, de manera vertical al subordinar jerárquicamente las provincias al crear «un gobierno superior a todas ellas. Esto era el centralismo» (Zorraquín Becu, 1995: 212-214). Para este autor, las intendencias buscaban una doble uniformidad al imponer en toda América un mismo tipo de gobierno local y someterlas a una

jerarquía cuya cúspide eran los órganos de gobierno peninsulares, acentuando el predominio español sobre las Indias.

John Lynch sostuvo que como la tradición monárquica borbónica era centralista buscaron el renacer español promoviendo el desarrollo de una Monarquía poderosa. Por ello, la política de Carlos III «fue la supervivencia de España como poder colonial y, en consecuencia, como potencia que debía tenerse en cuenta en Europa» por medio de organismos de gobierno que combinaran la especialización con la centralización (Lynch, 1962: 12, 14). Para Philippe Castejón, por el contrario, la uniformización no tuvo como objetivo racionalizar la administración del territorio sino que formó parte de un proyecto político por reducir la influencia de los virreyes y establecer relaciones directas entre los gobiernos locales y el gobierno central de la Monarquía, para lo cual era fundamental una política de nominación en los empleos de gobierno de los mas fieles, experimentados y menos vinculados al medio local (Castejón, 2020: 20).

Para Rafael Diego-Fernández Sotelo la razón detrás de la modificación del régimen de gobierno en América, era, sin duda alguna, «uniformar el gobierno indiano con el metropolitano» (Diego-Fernández Sotelo, 2016: 16-20) y fortalecer la autoridad de los virreyes por medio de la creación del gobierno provincial, que era la propuesta de Gálvez, dado que para un virrey no era posible gobernar un territorio tan vasto como la Nueva España, que contaba con alrededor de 200 autoridades distritales, más los corregidores y alcaldes mayores. Diego-Fernández Sotelo señala que la propuesta de Gálvez era que, por medio de las intendencias, los virreyes pudieran controlar el gobierno distrital monopolizado por corregidores y alcaldes mayores, dado que seleccionarían a los subdelegados que la reforma creaba.

Como señalamos, la misma Monarquía no fue explícita con respecto al significado y las implicancias de uniformar el gobierno americano con el peninsular, lo que ha dado pie a las variadas interpretaciones de la historiografía sobre sus contenidos. El tema es insoslayable porque en las reales ordenanzas de intendencias se justifica la reforma con el fin de uniformar el gobierno de la Monarquía. Esto explica que los autores citados se pronuncien al respecto, aunque sus análisis están relacionados con el impacto que las medidas de las ordenanzas de intendencias produjeron en los virreinos que estudian. Para sumar más complejidad al tema, veremos a continuación cómo se planificó la extensión al resto de América de las intendencias y en cuáles territorios no fue posible implantarlas como estaba proyectado, lo que nos introduce en la consideración de los factores locales para explicar su implementación.

### 3. EL FACTOR LOCAL EN LA IMPLANTACION DEL REGIMEN DE INTENDENCIAS

Pese a tratarse de una reforma concebida para toda América, la historiografía ha destacado y estudiado la importancia de los factores locales para explicar por qué no fue una reforma generalizada y por qué y cómo se la adaptó localmente. Juan Bosco Amores señala que las ordenanzas de intendencias de 1782 y 1786 fueron enviadas a Cuba en 1786, y la de la Nueva España nuevamente fue enviada en 1791 y 1798, pero con la observación de que se aplicara lo que fuera adaptable (Amores, 2003: 142-145). La ordenanza de 1782 fue enviada a Caracas donde se analizó como adaptarla. A partir de 1784 José de Gálvez, como Secretario de Indias, empezó a extender en diversos territorios las intendencias en base a la real ordenanza de 1782: Puerto Rico (1784), San Salvador, Chiapas, Nicaragua y Comayagua en Centroamérica y Durango, Puebla y Valladolid en la Nueva España y Filipinas (1785). Según Luis Navarro García, la real ordenanza de 1786 para la Nueva España recogía ya la experiencia de la de Buenos Aires (Navarro García, 1995: 92-93).

Todo indica que la uniformización se concebía como un fin a alcanzar por medio de las reales ordenanzas lo que no excluía su adaptación, sino que era inherente a la misma. Philippe Castejón señala que Gálvez presentó al Consejo de Indias el régimen de intendencias como «la solución a los problemas locales, definidos... como susceptibles de provocar el debilitamiento del imperio», aunque no estaban generalizados por lo que cree que ese argumento era un sofisma (Castejón, 2017: 800). Rafel Diego-Fernández Sotelo comparó los corpus de las reales ordenanzas de intendencias de España y América, sobre todo las del Río de la Plata y la Nueva España, analizando los cambios locales que se introdujeron (Diego-Fernández Sotelo, 2016). Además de esta adaptación a los territorios, también hay que considerar que todo el proceso de cambio y reforma del gobierno de América por medios de las intendencias, desde su concepción hasta la implementación, se hizo consultando la opinión de visitadores, virreyes, gobernadores, regentes, oidores. Incluso la real ordenanza previó la instalación de una Junta Superior de Real Hacienda en cada territorio para la implantación y para tratar, a partir de entonces, todos los asuntos relativos al gobierno económico fiscal, constituyéndola además en el máximo tribunal en materia fiscal de cada lugar en la que se la instaló. Esto, según Castejón, le confirió «a la intendencia su carácter multiforme» (Castejón, 2017: 794).

Por otro lado, hubo territorios donde no fue posible implantar las intendencias. En Quito solo hubo una intendencia en Cuenca, para la cual Gálvez nombró un intendente en 1786, una vez publicada la real ordenanza para la Nueva España (Castejón, 2017: 812). La razón por la que no se implantaron más intendencias, según Federica Morelli, fue el rechazo de la elite quiteña a su introducción. Esta capacidad de imponer su voluntad tenía como antecedente la «rebelión de los barrios» en Quito en 1765 provocada por los intentos del virrey Pedro Messia de la Cerda

de reformar la recolección de las alcabalas, instalar el monopolio de aguardiente e introducir una aduana, lo que unificó a todos los sectores sociales contra esas medidas. Por esto, para Federica Morelli, cuando la Corona intentó instalar las intendencias, ante los temores de que hubiera nuevas alianzas sociales contra esta reforma, negociaron previamente con la elite con el resultado de que a cambio de obtener mayores ingresos fiscales para la Corona (Quito se convirtió de hecho en una Superintendencia de Real Hacienda independiente del virreinato de la Nueva Granada) la elite quiteña recibiera poderes más amplios sobre la sociedad rural, sobre todo en la administración judicial (Morelli, 1997: 191-196).

El antecedente de la rebelión de los comuneros en 1781 es la razón que entrega John Leddy Phelan para entender por qué no se implantaron las intendencias en el virreinato de la Nueva Granada. Explica que Carlos III había aprendido a raíz de la rebelión de 1766 en Madrid, que los cambios había que introducirlos con cautela y halagando los intereses establecidos para que los aceptaran. Sin embargo, la rebelión de los comuneros contra los controles monárquicos a los estancos de tabaco y aguardiente y el fin de los arrendamientos de todas las rentas, pospusieron la reforma provincial proyectada (Phelan, 2009: 19-51). Para Jairo Melo Flórez fue determinante en que no se implantaran la oposición a las intendencias del arzobispo- virrey Antonio Caballero y Góngora y la enorme carga fiscal que habrían sumado los nuevos empleados de hacienda. El proyecto se sepultó con la muerte de Gálvez en 1787 perdurando en la organización del gobierno interior las gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores (Melo Flórez, 2020: 26). Para Philippe Castejón el proyecto de instalar las intendencias en el virreinato de la Nueva Granada se remonta a 1780. En el retraso de su implementación se encontrarían la guerra de la independencia de los Estados Unidos, la rebelión de los comuneros y los problemas en la circulación de la información entre España y América. El tema se reactivó a partir de 1783 cuando Gálvez pidió al arzobispo- virrey Antonio Caballero y Góngora y al visitador de Quito García León y Pizarro que redactaran instrucciones para implementar las intendencias en base a la real ordenanza de 1782. Sin embargo, el virrey no era partidario de la segregación de Quito del gobierno virreinal ni de instalar las intendencias. Su gestión, además, había sido positiva porque realizó reformas que habían aumentado la producción, había creado monopolios y reorganizado las milicias. Simplemente el virrey postergó una y otra vez la implantación, aunque esta le fue requerida desde Madrid, con el fin de esperar un cambio de situación que favoreciera su opinión. La muerte de Gálvez en 1787 y la división de la Secretaría de Indias resultaron ser, según Castejón, las circunstancias esperadas por el virrey que, de esta manera, impidió la instalación de las intendencias (Castejón, 2017: 815-818). Estas conclusiones han sido complementadas por los estudios de José Joaquín Pinto Bernal y Gilberto Parada, quienes han sostenido que, pese a que no

se introdujeron las intendencias, se implementaron algunas de las reformas previstas en las reales ordenanzas, como la instalación de la Junta Superior de real hacienda y el control de los erarios regio, municipal y eclesiástico (Pinto Bernal, 2022; Parada y Pinto, 2023) medidas en la que fueron claves los virreyes a través del ejercicio de la Superintendencia de Real Hacienda (Parada y Pinto, 2022). Además, los mismos autores publicaron el proyecto de ordenanza de intendencias para Nueva Granada que nunca rigió (Parada y Pinto, 2023).

La intendencia de Comayagua fue el único caso en el que se restituyó una alcaldía mayor (que había sido suprimida al instalarse la intendencia) a petición de la villa de Tegucigalpa. La razón fue que dicha villa, cabecera de la extinta alcaldía, arguyó que la desestructuración de la alcaldía en varias subdelegaciones había provocado una reducción de la producción de minerales. En 1807 el Rey aprobó que se volviera a erigir la alcaldía de Tegucigalpa como era antes de 1788 (Lorente, 2008: 2026-2032; Quiel, 2018: 138-140).

Sin duda hubo razones comunes para variar el sistema de gobierno como las analizadas, uniformarlo, acabar con la corrupción, propiciar un nuevo gobierno económico y político. Sin embargo, la aplicación concreta a los territorios, la localidad de la reforma, muestra características originales. En esta línea quisiéramos agregar que su implantación en cada lugar quedó sujeta a la Junta Superior de Real Hacienda (que la ordenanza establecía en cada territorio) la que debía conjugar el marco normativo de la ordenanza con la realidad local. No perdamos de vista que la selección de candidatos de las subdelegaciones se hacía localmente por medio de una terna que los intendentes enviaban al virrey o al presidente quien elegía a uno de los propuestos. Debía dar cuenta de la elección al Secretario de Indias y, cuando este fue suprimido, al de Gracia y Justicia, quien elevaba su recomendación al Rey para que decidiera quien era el agraciado. Se emitía posteriormente el nombramiento real. Los intendentes podían pretender al cargo en Madrid, tenían que tener recomendaciones de virreyes o de presidentes de Audiencia, según el caso. Los proponía la Cámara de Indias al Rey. Para Horst Pietschmann otro elemento que expresaba la inclusión del factor local en el régimen de intendencias fue la aparición de una nueva concepción de Estado, porque se buscaba «mejorar la participación pública en los asuntos comunales» por medio de las visitas de los intendentes o la introducción de los procuradores síndicos del común (Pietschmann, 1992: 176).

En este contexto el caso chileno es muy interesante dado que el diagnóstico que las autoridades locales hicieron sobre cómo implantar las intendencias muestra que no existían las razones que en México o en el Perú las justificaron: los corregidores no habían practicado los repartimientos de mercancías y, además, no quedaban ya pueblos de indios ni estos pagaban tributo, por lo que no podía haber subdelegados de cuatro causas. Dejando de lado la discusión de si este diagnóstico era

o no verdadero, fue el que se tuvo en cuenta para la adaptación del sistema. Estas características, que se evaluaron como propias del territorio, no afectaron la decisión (tomada en base a los informes del Virrey del Perú, el Gobernador Presidente de Chile, el visitador y el Regente de la Real Audiencia de Chile) de implantar la reforma justificándola en la voluntad real de uniformar el gobierno. Sin embargo, fue profundamente modificada, dado que los subdelegados que se establecieron en pueblos de españoles fueron de cuatro causas y se crearon distritos judiciales que la real ordenanza no contemplaba, las diputaciones judiciales. Además, Chile se convirtió en una Superintendencia de Real Hacienda independiente del Perú (Enríquez, 2016 y 2017).

El caso de Chile permite estudiar lo local en esta reforma desde otros ángulos. En los intercambios epistolares de quienes definieron la implantación del régimen de intendencias en Chile (virrey del Perú, visitadores, gobernador, regente) se nota una preocupación sobre cómo justificar el cambio de estructura de gobierno, dado que al faltar en la práctica el repartimiento de mercancías por parte de los corregidores (como expresamente se remarcó) faltaba la razón que Gálvez había propuesto para mudar el cambio de gobierno interior. Probablemente por ello no recurrieron a una argumentación de solución de problemas locales para explicarlo cuando fue comunicado, sino que se justificó diciendo que la razón era la voluntad real de «uniformar el gobierno de estos Reinos por medio de las intendencias que en todo él deben establecerse»<sup>7</sup>. Por eso señalaron que poco cambiaba el gobierno interior del reino porque la sustitución del corregidor por el subdelegado era sólo una variación de nombre del mismo juez. Además, en la toma de decisiones sobre la implantación de la reforma a escala local se consultó a los cabildos con respecto a si creían necesaria la continuidad de los jueces comisionados (nombrados por el Superior Gobierno en las décadas anteriores para administrar justicia en casos específicos) y los tenientes de corregidor, pero con la nueva denominación de jueces diputados y con las facultades que les fueran concedidas. Solo hemos encontrado la respuesta del cabildo de San Fernando, el que mostró su oposición a los jueces comisionados argumentando que habían tenido más facultades que los corregidores y objetó que los nuevos jueces diputados fueran nombrados por los intendentes y no por los subdelegados, argumentando que no les obedecerían por no depender de ellos<sup>8</sup>.

Finalmente, la Superintendencia decidió dividir las subdelegaciones en distritos, las llamadas diputaciones judiciales, en las que administraba justicia un juez diputado (Enríquez, 2016). La Junta Superior de Real Hacienda elaboró instrucciones

7. Expediente formado sobre el nuevo Establecimiento de la Superintendencia General de Real Hacienda, e Intendencias del Reino de Chile. 1787. ANCh, CG, 708.

8. Respuesta del cabildo de San Fernando a un oficio del presidente de Chile, San Fernando. 7 de octubre de 1786. ANCh, Capitanía General [en adelante CG], 939, 182-188.



para los subdelegados «para facilitar el arreglo, población y adelantamiento de las diputaciones comprendidas en el distrito de su jurisdicción»<sup>9</sup>, y otras para los jueces diputados que apuntaban a que establecieran poblaciones y los instruían sobre el modo de hacerlo<sup>10</sup>. Es decir que la aplicación territorial de la reforma se hizo con los cabildos, pero también con los subdelegados y jueces diputados recientemente creados, evaluándose permanentemente la implantación y el momento de hacerla. Claramente se buscaba que la transición fuera lo más leve posible por medio de concesiones locales. De hecho, los corregidores continuaron en sus empleos hasta el final del período para el cual habían sido designados, y sólo después de ello tomó posesión un subdelegado. Algunos corregidores fueron posteriormente subdelegados. Las intendencias, en cambio, se implementaron de inmediato.

Ese mismo cuidado se nota en la comunicación a los cabildos del cambio de estructura de gobierno y de autoridades. En una circular del presidente de Chile sobre la implementación de la ordenanza, se señala que la razón del cambio de gobierno era que el Rey deseaba «mejorar el sistema de gobierno en América», no uniformarlo<sup>11</sup>. Y, aunque la jurisdicción de todos los subdelegados en Chile fue de las cuatro causas, las facultades en las de hacienda y guerra se limitaban a formar sumarias (incluidas las que les pasasen los oficiales de las rentas reales) hasta ponerlas en estado de sentencia, remitiéndolas al intendente de provincia que era quien juzgaba. Los jueces diputados sólo podían oír en demandas civiles de corto valor, perseguir y capturar delincuentes, formar la sumaria y dar cuenta al subdelegado. Se les comunicó que el intendente nombraría estos jueces en base a la propuesta e informe de los subdelegados, lo que también puede entenderse en la línea de la objeción interpuesta por el cabildo de San Fernando que, quizás, fuera compartida por otros cabildos. Pero para determinar dónde establecerlos y los límites de su distrito, se pedía al cabildo su parecer describiendo el lugar, la población y sus necesidades. También se decidiría con cada cabildo la jurisdicción territorial de los subdelegados, con el fin de que los nuevos partidos que se crearían fueran más reducidos en relación al gran tamaño de los corregimientos. Para ello, los cabildos debían informar sobre la localización de la población y sus actividades económicas<sup>12</sup>.

9. Instrucción que ha de observar el subdelegado de Colchagua para facilitar el arreglo, población y adelantamiento de las diputaciones comprendidas en el distrito de su jurisdicción. 2 de mayo de 1788. ANCh, CG, 939, 176-181.

10. Expediente formado sobre el nuevo Establecimiento de la Superintendencia General de Real Hacienda, e Intendencias del Reino de Chile. 1787. ANCh, CG, 708.

11. Oficio de Ambrosio Benavides, presidente de Chile, al subdelegado de Aconcagua. 23 de agosto de 1786. ANCh, Municipalidad de San Felipe [en adelante MSF], Vol. 1, folio 190.

12. Oficio de Ambrosio Benavides, presidente de Chile, al subdelegado de Aconcagua. 23 de agosto de 1786. ANCh, MSF, Vol. 1, folio 190.

En otro orden de cosas, pero relacionado con la implementación local del régimen de intendencias, el análisis de las carreras de los subdelegados muestra que en las ternas de selección estaban incorporados miembros de los cabildos, militares y oficiales de las rentas reales, estructurando por primera vez una carrera administrativa a nivel local (Enríquez, 2017: 300-302). También se puso en práctica la visita a los distritos que la Real Ordenanza imponía a los intendentes y, con ella, la puesta en marcha de las medidas previstas relativas a la Economía política propuestas en la causa de policía. Se tomaron medidas para fundar ciudades y restablecer cabildos suspendidos o establecerlos en las ciudades que no los tenían, instalando el gobierno de la Monarquía y tomando posesión del territorio (Enríquez, 2019).

Consideremos también que después de la muerte de José de Gálvez (1787) y del mismo Carlos III (1788) el régimen de intendencias fue profundamente reformado. El principal cambio fue la devolución de la Superintendencia de Real Hacienda a los virreyes de Nueva España, Santa Fe, Buenos Aires y al gobernador de Filipinas. En Venezuela y Chile continuaron las superintendencias en manos de los presidentes. Poco después un negativo informe sobre las intendencias fue elevado al Consejo de Indias por el virrey del Perú. Este señalaba que los intendentes habían disminuido la autoridad de los virreyes y generados pleitos con los obispos en materias de patronato. Proponía, simplemente, eliminarlas. Casi simultáneamente el virrey de la Nueva España, segundo conde de Revillagigedo, enviaba su propio informe en el que destacaba que las intendencias habían dado buenos resultados y que la real ordenanza, pese a las modificaciones a las que había sido sometida, seguía siendo un texto muy sólido.

Este último informe impactó positivamente en el Consejo, afianzando la idea de mantener las intendencias y de generar una nueva ordenanza que incluyera las modificaciones que se le habían hecho desde 1782. Nació así la real ordenanza de 1803 que no innovaba sobre la localización de las intendencias existentes en América y, además, las establecía en Quito y en el Virreinato de Nueva Granada. De esta manera se buscaba lograr la anhelada uniformidad del gobierno en toda la Monarquía. Además, la nueva ordenanza unificaba el régimen de intendencias en un solo corpus legal que incluía la experiencia de su aplicación desde 1782. Dividía la Junta Superior de Real Hacienda en dos, una para lo contencioso de los asuntos de Guerra y Hacienda, la otra para los de Gobierno. El vice patronato lo ejercerían los intendentes sólo en las ciudades cabeceras de obispado en las que no residieran los virreyes o presidentes. Se establecía una carrera administrativa estable para los subdelegados. Reglamentaba las visitas de los intendentes a sus provincias (Rees Jones, 1995). Sin embargo, pese a que Carlos IV aprobó inicialmente la nueva ordenanza, no se aplicó. Siguieron vigentes las ordenanzas de 1782 y 1786 con las modificaciones que se habían ido introduciendo.

#### 4. CONCLUSIONES

¿Cuál era el objetivo detrás de la implantación del régimen de intendencias? Hemos visto variadas respuestas según diversos estudios, pero todas giran en torno a dos visiones: uniformar la Monarquía por medio de las intendencias y eliminar la corrupción del gobierno. La extensión de las intendencias a América se empezó a discutir a partir de la propuesta de Campillo y Cossío en 1743, en la que se enfatizaba que las intendencias acabarían con la corrupción en todas sus facetas. Para Campillo y Cossío la reforma, la uniformización, las intendencias, el nuevo gobierno económico y político y el fin de la corrupción estaban unidos. Sin embargo, la razón que la misma Monarquía adujo para justificar el cambio del régimen de gobierno fue la uniformización que, como hemos visto, puso las bases para desterrar la corrupción, elemento que ocupa un lugar central a través de la eliminación explícita del reparto de mercancías en las reales ordenanzas. La historiografía también señala que Gálvez justificó su propuesta para instaurar las intendencias en América en ponerle fin a la corrupción, argumento eficaz que finalmente convenció al Consejo de Indias y los secretarios del despacho.

Sin duda, la implantación del nuevo régimen hay que analizarla a escala local. La reforma, aunque una sola en lo medular, estaba pensada para ser adaptada y reformada en cada territorio con la colaboración del Superior Gobierno local y la Junta Superior de Real Hacienda creada con ese fin por el nuevo régimen, la que se mantuvo de manera permanente. No fue, por tanto, una reforma pensada y puesta en práctica solo desde Madrid, sino que incorporó en la cadena de decisiones a las autoridades locales. Incluso podía ser pospuesta indefinidamente si las circunstancias así lo imponían, como ilustran los casos del Virreinato de la Nueva Granada y de Quito, o suprimida, como la intendencia de Comayagua. En la Nueva Granada, además, se reformó la real hacienda sin introducir las intendencias. El caso chileno muestra que, aunque no estaban presentes las razones que decidieron en otras zonas la implantación de la reforma (el reparto de mercancías, por ejemplo, como en la Nueva España o en otras zonas del virreinato del Perú) igualmente se las estableció con el fin de uniformar el gobierno. En cada territorio, todas las discusiones en torno a esta reforma, la forma de concretarla y sus ulteriores cambios normativos, permiten analizar la adaptación de un mismo régimen de gobierno a diferentes espacios por lo que la comprensión de sus características hay que buscarla en un diálogo entre lo local y los objetivos monárquicos, entre los cuales estaban la eliminación de las razones de la corrupción y la uniformización normativa, sin ser razones excluyentes. Sin duda, el cambio del sistema de gobierno fue pensado e implementado de manera paulatina e incluía la posibilidad de ser modificado, como lo fue de hecho. Que la monarquía siempre tuviera en cuenta a las autoridades locales no era una novedad borbónica, pero se percibe a través de la permanencia de la Junta Superior un afán por evaluar, adaptar, fiscalizar y modificar las reformas introducidas. ¿Se puede

concluir que la adaptación a las circunstancias locales se contradice con el afán de uniformizar? Creemos que no, porque la uniformidad se concretó en la introducción de las intendencias y sus subdelegaciones y, el hecho mismo de adaptar la reforma a las circunstancias locales, acentúa la construcción paulatina de un orden normativo común por medio de las reales ordenanzas de intendentes. La real ordenanza de 1803 recogía modificaciones surgidas de la experiencia sin desistir del fin de la uniformidad. Es precisamente esta persistencia de la decisión de mantener y extender esta reforma, lo que explica que la historiografía se haya detenido en entender el objetivo monárquico de uniformar interpretado de tan diversas maneras su contenido y significado, ya fuera acentuando contenidos fiscales, disminuyendo diferencias regionales, solucionando problemas locales por medio de una relación más directa con el gobierno de la Monarquía. Queda claro que tanto la corrupción a desterrar como la uniformización a lograr requieren un análisis en clave local.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, E. (1995). La causa de policía (o gobierno). En J. M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la real ordenanza de intendentes del Río de la Plata* (pp. 43-82). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Amores, J. (2003). La elite cubana y el reformismo borbónico. En P. Latasa (coord.), *Reformismo y sociedad en la América borbónica. In memoriam Ronald Escobedo*. Pamplona: EUNSA.
- Baskes, J. (2000). Indians, Merchants, and Markets. A reinterpretation of the Repartimiento and Spanish-Indian Economic Relations in Colonial Oaxaca, 1750-1821. Stanford: California, Stanford University Press.
- Brading, D. (1997). *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Campillo y Cossío, J. D. (1789). *Nuevo sistema de gobierno económico para América*. Madrid: Imprenta de Benito Cano.
- Castejón, P. (2017). Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787). *Revista de Indias*, 77 (271), 791-821.
- Castejón, P. (2020). Réformer l'empire espagnol au XVIIIe siècle. Le système de gouvernement de José de Gálvez (1765-1787). Francia: Presses Universitaires des Septentrion.
- Deustua Pimetel, Carlos (1965). *Las intendencias en el Perú (1790-1796)*. Sevilla: Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos.
- Diego-Fernández Sotelo, R. (2016). *El proyecto de Gálvez de 1774 en las ordenanzas de intendentes de Río de la Plata y Nueva España*. México: El Colegio de Michoacán.
- Enríquez, L. (2016). Los jueces diputados y los distritos judiciales borbónicos en Chile (1786-1818). *Revista Chilena de Derecho*, 43 (2), 645-670.
- Enríquez, L. (2017). Reformar para uniformar: la implantación del régimen de intendencias en Chile. En M. Bertrand, F. Andújar Castillo, & T. Glesener, *Reformar y Gobernar la*

- Monarquía Hispánica. Los agentes políticos y la administración en España y América siglos XVI-XIX.* (pp. 287-303). Valencia: Editorial Albatros.
- Enríquez, L. (2019). El despertar de los cabildos chilenos a fines del siglo XVIII. *Temas Americanistas*, 42, 214-236.
- Enríquez, L. (2020). De las intendencias a las subdelegaciones: dos momentos historiográficos sobre el régimen de intendencias en la América Borbónica. *Historiolo. Revista de Historia Regional y Local*, Vol. 12, (25), 183-217.
- Escandell-Tur, N. (2000). Repartimientos forzosos de mercancías y producción de «Ropa de la Tierra» en Cuzco: 1720-1780. En M. Menegus, *El repartimiento forzoso de mercancías en México, Perú y Filipinas* (pp. 101-110). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Fisher, John (2000). *El Perú Borbónico (1750-1824)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Guerra, F.-X. (1992). *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Juan y Santacilia, J., & Ulloa, A. (1826). *Noticias Secretas de América* (Parte II). Londres: Imprenta R. Taylor.
- Lorente Sariñena, M. (2008). El fracaso de la intendencia de Honduras la Alcaldía Mayor de Tegucigalpa (1799-1819). XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano. Vol. 2.
- Lynch, J. (1962). *Administración colonial española, 1782-1810. El sistema de las intendencias en el virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires.
- Machuca, L. (2000). El impacto del repartimiento de mercancías en la provincia de Tehuantepec durante el siglo XVIII: los pueblos de la grana. En M. Menegus, *El repartimiento forzoso de mercancías en México, Perú y Filipinas* (pp. 120-145). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Machuca, L. y Alcántara, A. (2021). «La vigencia del estudio de los repartimientos en época de subdelegados». *Temas americanistas*, 46, 1-8.
- Mariluz Urquijo, J. M. (1995). La causa de Hacienda. En J. M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la real ordenanza de intendentes del Río de la Plata* (pp. 83-112). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Martiré, E. (1995). La causa de justicia. En J. M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la real ordenanza de intendentes del Río de la Plata* (pp. 113-128). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Melo Flórez, J. (2020), *La cara oculta de la justicia. El perdón en la justicia y el gobierno de la Monarquía Hispánica en el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, 1739-1808*. Tesis para optar al grado de Doctor en Historia. México: El Colegio de Michoacán.
- Menegus, M. (2000). La economía indígena y su articulación al mercado en Nueva España. El repartimiento forzoso de mercancías. En M. Menegus, *El repartimiento forzoso de mercancías en México, Perú y Filipinas* (pp. 9-64). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

- Morelli, F. (1997). Las reformas en Quito. La redistribución del poder a la consolidación de la jurisdicción municipal (1765-1809). *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas - Anuario de Historia de América Latina*, 34, 191-196.
- Moreno Cebrián, Alfredo (1977). *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII. (Los repartos forzosos de mercancías)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto «Gonzalo Fernández de Oviedo».
- Navarro García, L. (1959). *Intendencias en Indias*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Navarro García, L. (1995). Las reformas borbónicas en América: el plan de intendencias y su aplicación. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Parada García, G. y Pinto Bernal, J. (2022). La Superintendencia General de Real Hacienda y los proyectos para el establecimiento del régimen de intendencias en el Nuevo Reino de Granada. *Temas americanistas*, 49 (2), 423-448.
- Parada García, G. y Pinto Bernal, J. (2023). *Las intendencias y el gobierno de los erarios. El Nuevo Reino de Granada y la República de Colombia, 1777-1828*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Phelan, J. L. (2009). *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Pietschmann, H. (1971). Dos documentos significativos para la historia de las intendencias en Nueva España. *Boletín del Archivo General de la Nación*, 12 (3-4), 399-442.
- Pietschmann, H. (1977). El comercio de repartimientos de los alcaldes mayores y corregidores en la región de Puebla-Tlaxcala en el siglo XVIII. En *Estudios sobre política indigenista española en América* (pp. 147-152). Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Pietschmann, H. (1992). Consideraciones en torno al protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo XVIII. En J. Z. Vázquez, *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas* (pp. 167-205). México: Editorial Nueva Imagen.
- Pietschmann, H. (1996). *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto Bernal, J. (2022). El sistema de intendencias y el gobierno de los erarios en el Nuevo Reino de Granada. Una aproximación Institucional. *Fronteras de la Historia*, 27 (1). 230-251.
- Pinto Bernal, J. (2023). *Proyectos para la formación de intendencias en el Nuevo Reino de Granada, 1778-1787. Transcripción y estudio preliminar*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Ponce Leiva, P. (2016). Percepciones sobre la corrupción en la monarquía hispánica, siglos XVI y XVII. En P. Ponce Leiva, & F. Andújar Castillo, *Mérito, venalidad y corrupción en España y América. Siglos XVII y XVIII* (pp. 193-212). Valencia: Editorial Albatros.
- Quiel Morales, P. (2018). «Mueran todos los chapetones y que vivan los Criollos». La Alcaldía Mayor de Tegucigalpa entre reforma y crisis, 1762-1817. México: Tesis para optar al grado de Maestro en Historia, CIESAS.

- Ramos Gómez, L. (1985). *Época, génesis y texto de las «Noticias secretas de América» de Jorge Juan y Antonio de Ulloa (1735-1745)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.
- Rees Jones, R. (1979). *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rees Jones, R. (1995). La Real Ordenanza General de Intendentes de 1803. En J. M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la real ordenanza de intendentes del Río de la Plata* (pp.171-192). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Rosenmüller, C. (2016). «Dos conceptos rivales de la corrupción, siglos XVII y XVIII». En C. Rosenmüller Christoph & S. Ruderer (eds.). «Dádivas, dones y dineros». Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad (pp. 61-85). Madrid: Iberoamericana Vervuert.
- Tavárez Simó, F. (2015). «La invención de un imperio comercial hispano». *Magallánica. Revista de Historia Moderna*, 2 (3). 56-73.
- Ward, B. (1779), *Proyecto Económico en el que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*. Madrid: Por Don Joachin Ibarra, Impresor de Cámara de S.M.
- Zorraquín Becú, R. (1995). Valoración del sistema intendencial. En J. M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la real ordenanza de intendentes del Río de la Plata* (pp. 203-230). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.