



# Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)

Philippe Castejón

## ► To cite this version:

Philippe Castejón. Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787). *Revista de Indias*, 2017, 10.3989/revindias.2017.023 . hal-02544188

**HAL Id: hal-02544188**

**<https://hal.science/hal-02544188>**

Submitted on 16 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)<sup>1</sup>

por

Philippe Castejón<sup>2</sup>

Université de Paris-Ouest-Nanterre (ESNA)

---

*La implantación del sistema de intendencias en las Indias resultó ser un proceso complejo. Su análisis desde el punto de vista de la toma de decisiones nos permitió subrayar algunas de sus características. La toma de decisiones no se limitaba únicamente a la aprobación real, sino que era un proceso que tenía dimensiones estratégicas, tácticas y operativas. En cada territorio de las Indias el proceso se adaptó a las realidades locales. Esta flexibilidad también implicó transformaciones en la naturaleza de las intendencias. Las intendencias creadas por el marqués de Esquilache no tenían los mismos objetivos que las que fueron creadas por José de Gálvez. Estas nuevas jurisdicciones conllevaban una nueva visión del superior gobierno.*

**PALABRAS CLAVE:** toma de decisiones; intendencias; reformas borbónicas; José de Gálvez; Carlos III; Indias; siglo XVIII.

---

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO / CITATION:** Castejón, Philippe, “Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)”, *Revista de Indias*, LXXVII/271 (Madrid, 2017): 791-821. doi:10.3989/revindias.2017.023

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este texto fue presentado en octubre del 2014 en la Universidad de Columbia (Nueva York) en el 3.º Taller conjunto de Historia Latinoamericana organizado por Columbia University y la Université de Paris I Panthéon Sorbonne. Los comentarios de Eric Frith, Caterina Prizzigoni y Clément Thibaut me ayudaron a profundizar algunos aspectos. Los comentarios de Carmen Muñoz y las ricas sugerencias de Elizabeth Montañez Sanabria me permitieron finalizar este trabajo.

<sup>2</sup> philippe.castejon@gmail.com, ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-9891-7874>.

[El virrey Bucareli por] haber informado contra el establecimiento de intendentes con las razones y pruebas más sólidas y convincentes se le relevará sin duda alguna para poner en planta tan perjudicial y ruinoso proyecto<sup>3</sup>.

En 1776, unos meses después del nombramiento de José de Gálvez como secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias, circulaba en la Corte el rumor del posible relevo del virrey de Nueva España. Desde 1773, el virrey Antonio María de Bucareli había puesto en tela de juicio todas las medidas defendidas por José de Gálvez durante la visita general (1765-1771). El enfrentamiento entre ambos personajes no era solo el de un reformador que se oponía a un defensor del antiguo sistema. Ambos eran regalistas, pero tenían distintas lecturas del sentido de la reforma<sup>4</sup>. Mientras que, desde 1765, Gálvez proponía crear nuevas jurisdicciones (intendencias), Bucareli siempre había sido partidario de mejorar lo que ya existía. Las irreconciliables posiciones de estos dos actores del virreinato de Nueva España habían impedido la creación de intendencias novohispanas, lo cual ilustraba tanto las dificultades de crear una nueva jurisdicción, como el peso de los actores políticos en este proceso.

La creación de esta institución, tan emblemática de los Borbones, ha suscitado mucho interés por parte de los historiadores, en España<sup>5</sup> como en América. La vinculación con el modelo francés y el largo proceso de adaptación en España (casi medio siglo) han sido algunas de las pistas seguidas por los investigadores<sup>6</sup>. En España, y en las Indias, la creación de las intendencias no fue, por lo tanto, un proceso continuo, sino que se fue adaptando a las situaciones locales y dio características distintas a las intendencias de ambas partes de la Monarquía católica<sup>7</sup>.

La implantación del sistema de intendencias en las Indias, bajo el reinado de Carlos III, ha dado lugar, desde los años veinte, a una serie de trabajos dedicados a evaluar los efectos de este nuevo tipo de jurisdicción sobre la manera de gobernar la sociedad local<sup>8</sup>. Así, una parte de la investigación se ha esforzado en reconstituir el marco cronológico y en comprender esta ins-

---

<sup>3</sup> *Apuntes sucintos, y prácticos de la América Española, para quien más interesa en su mejor Gobierno*, punto 130, Archivo General de Indias, Sevilla (AGI), Estado, leg. 42, exp. 3.

<sup>4</sup> Paquette, 2009.

<sup>5</sup> Abbad y Ozanam, 1992. Orduña Rebollo, 1997.

<sup>6</sup> Navarro García, 1959. Morazzani de Pérez Enciso, 1966.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en las Indias el intendente tenía el vicepatronato en su jurisdicción y lo ayudaban varios subdelegados, función que no existía en España.

<sup>8</sup> Fisher, 1929.

titución a partir de su marco normativo<sup>9</sup>. De hecho, importantes monografías han ampliado nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de estas jurisdicciones<sup>10</sup>. Influenciadas en principio por la historia política y jurídica, el estudio de las intendencias ha ido evolucionando hacia una historia social, tanto por su objeto de estudio<sup>11</sup> como por sus métodos<sup>12</sup>.

El proceso de creación de intendencias, asimilado a una historia meramente institucional, ha suscitado poco interés en los últimos años a pesar de la riqueza de los estudios sobre el constitucionalismo y el orden jurídico de la Monarquía católica. Los trabajos pioneros de Lillian Estelle Fisher<sup>13</sup> y de Alain Vieillard-Baron<sup>14</sup> han sido continuados por los diferentes estudios de Luis Navarro García. Precisamente, ha sido éste último quien ha revelado el importante papel de los actores individuales, así como las tensiones y la sinuosidad del proceso de creación de intendencias<sup>15</sup>.

La perspectiva que hemos adoptado es la de la «historia de lo político», la cual intenta, entre otras cosas, explicar las reformas institucionales analizando la actuación de los actores y de sus redes personales. Enfocándonos en la toma de decisiones, nuestro estudio examina las etapas del proceso de creación de intendencias. De hecho, la toma de decisiones no se limitaba únicamente a la aprobación real, sino que era un proceso que empezaba con la identificación del problema por parte de las autoridades madrileñas. La búsqueda de información, la consulta de las diferentes autoridades, así como la elección de la mejor política a tomar, eran algunas de las fases que caracterizaban este proceso. Solo la búsqueda de diferentes modos de aplicación en los territorios de la Monarquía católica marcaba su fin. Era entonces cuando la medida se volvía efectiva por la publicación de una ordenanza o por el nombramiento de intendentes.

El estudio de la implantación del sistema de intendencias en las Indias implica el análisis de un proceso que se extendió durante veinte años (1765-

---

<sup>9</sup> Morazzani de Pérez Enciso, 1966. San Martino de Dromi, 1999. Navarro García, 1995.

<sup>10</sup> Lynch, 1958 para el Río de la Plata. Acevedo, 1965 para Salta; 1992 para el Alto Perú; 1996 para Paraguay. García de los Arcos, 1983 para Filipinas. Martínez Castillo, 2004 para Honduras. Pietschmann, 1996, para Nueva España.

<sup>11</sup> Augeron, 2000. En los últimos años se ha producido un cambio de escala entre los historiadores al estudiar las subdelegaciones —fruto del interés por los estudios locales e influenciados por la microhistoria—.

<sup>12</sup> Navarro García, 2009. Podemos pensar, por ejemplo, en la utilización de la prosopografía.

<sup>13</sup> Fisher, 1929: 97-331. Este autor ha publicado la ordenanza de Nueva España.

<sup>14</sup> Vieillard-Baron, 1949; 1952.

<sup>15</sup> Navarro García, 1959; 1995.

1787), que movilizó a decenas de actores del superior gobierno —visitadores generales, virreyes, capitanes generales, regentes y jueces de las audiencias— y que, lejos de ser un proceso continuo, dependió en gran parte de las circunstancias políticas. La toma de decisiones nos sumerge en una de las características esenciales de los imperios<sup>16</sup>: la gestión de la diferencia por su flexibilidad<sup>17</sup>. Ello nos invita a reflexionar sobre el proceso reformador que solo pudo llegar a ser resuelto a través de continuas negociaciones y la cooperación entre diferentes actores políticos y sociales. Efectivamente, esta reforma jurisdiccional distaba mucho de ser homogénea. Su establecimiento se debatía entre la escala global —con marcos jurídicos fijados por las ordenanzas de Buenos Aires y de Nueva España, verdaderos modelos a seguir— y la realidad local. Esta tensión es la que confería a la intendencia su carácter multiforme.

Repasando las etapas de la implantación de intendencias en las Indias, quisiéramos analizar el proceso siguiendo la clásica tipología del pensamiento militar sobre la toma de decisiones. A lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, el pensamiento sobre la manera de ganar una guerra se había ido transformando. Pensadores como el conde de Guibert habían introducido cambios fundamentales<sup>18</sup>. Así, a cada objetivo le correspondía un tipo de decisión y de acción. Ganar una guerra (estrategia) difería de ganar una batalla (táctica).

No obstante, más que la tipología elaborada por los militares —y retomada por los economistas que trabajan desde los años 60 sobre la toma de decisiones en las empresas<sup>19</sup>—, lo que nos interesa es analizar la articulación entre esos niveles (estratégico, táctico y operativo), ya que nos parece escla-

---

<sup>16</sup> Los estudios atlánticos han dejado fuera de lugar la comparación entre los procesos políticos reformadores imperiales desde la segunda mitad del siglo XVII, con Colbert en Francia hasta las revoluciones americanas. Las comparaciones entre las cinco potencias coloniales (España, Portugal, Francia, Inglaterra y Holanda) son poco frecuentes. Los estudios de John Elliott, 2006, sobre los imperios españoles e ingleses, y sobre todo de Anthony Pagden, sobre las ideologías imperiales, son excepciones. Nunca se ha llevado a cabo, por ejemplo, una comparación entre la política imperial del marqués de Pombal en Portugal y la de Gálvez en la Monarquía católica, a pesar de presentar algunas semejanzas.

<sup>17</sup> Burbank y Cooper, 2010 sobre la gestión de la diferencia. Phelan, 1960 sobre “Autho-  
rity and Flexibility”.

<sup>18</sup> Jacques-Antoine-Hippolyte de Guibert, *Essai général de tactique*, 1770. Medio siglo más tarde Clausewitz daría una teoría más completa sobre la diferencia entre los niveles estratégicos y tácticos.

<sup>19</sup> Ansoff, 1965. El economista Igor Ansoff ha distinguido, en función del impacto de los medios de aplicación y de la naturaleza de las informaciones, tres tipos de decisiones en el seno de las empresas (estratégica, táctica y operativa).

recedor para entender la complejidad del proceso de toma de decisiones políticas. Esos niveles correspondían a secuencias cronológicas, donde las decisiones no tenían el mismo valor. En cada uno de esos niveles, el papel de los actores se transformaba y los objetivos se ajustaban. De esta manera, los representantes del rey consultados en las Indias proporcionaban la información necesaria a la toma de decisiones. La información transmitida se convertía en conocimiento y los agentes en autoridades, puesto que el conocimiento del terreno, el análisis de la información y la capacidad de proponer soluciones les concedía una *auctoritas*. De esta manera, los agentes dejaban de ser meros transmisores de información para convertirse en verdaderos artífices de la aplicación de las decisiones. En un proceso en el que una medida que tuviera fuerza de ley podía ser suspendida por la autoridad local, siguiendo el adagio «obedezco pero no cumplo», la elección de las autoridades del superior gobierno era esencial. El bloqueo en cualquier momento del proceso podría aplazar e incluso impedir el funcionamiento de las intendencias.

#### UNA DECISIÓN ESTRATÉGICA

Las decisiones estratégicas eran las que modificaban el aparato de gobierno. La creación de un virreinato, como el del Río de la Plata (1776), así como el de nuevas audiencias pertenecían a esta categoría. La complejidad de este tipo de decisiones dependía de varios factores, principalmente de la naturaleza de las transformaciones. La rapidez con la cual fue organizada la comandancia general de las provincias internas de Nueva España (1776) contrastaba con la lentitud del proceso de creación de las intendencias o de cualquier audiencia. Las reformas que implicaban cambios jurisdiccionales necesitaban mayor cautela y tiempo, puesto que los actores locales tenían que ser consultados.

Para los economistas que trabajan sobre el *Decision Making Process*, la creación de las intendencias aparecería como una medida estratégica por varias razones. En primer lugar, la decisión, tomada personalmente por el rey, suponía a largo plazo cambios profundos en la forma de gobernar las Indias<sup>20</sup>. Por un lado, pretendía retirar a los actores del superior gobierno (virreyes y

---

<sup>20</sup> *Dictamen del marqués de Grimaldi sobre el proyecto de creación de intendencias en Nueva España*, 7 de junio de 1768, AGI, Indiferente, leg. 1713. De hecho, era una decisión de la cual las autoridades tenían plena consciencia. El primer secretario de Estado, el marqués de Grimaldi, uno de los principales defensores del proyecto de las intendencias, veía en él un cambio estructural.

capitanes generales) la Superintendencia de Hacienda, creando así una separación neta de las esferas de competencia. La administración de Hacienda pasaría así a estar bajo la autoridad del intendente o del superintendente, que solo tendrían que rendir cuentas al secretario de Indias. Por otro lado, la creación de las intendencias implicaba también una nueva organización de los territorios. Las intendencias se situaban entre los corregimientos o las alcaldías mayores y las audiencias. Ahora bien, la intendencia no estructuraba el espacio de manera jerárquica, ya que había sido originalmente concebida por José de Gálvez para minar la autoridad del virrey. En otras palabras, el intendente era el que debía tener el superior gobierno en su jurisdicción, es decir, el que debía tener todas las competencias del virrey a escala local<sup>21</sup>. La creación de las intendencias era pues una decisión estratégica en la medida en la que transformaba radicalmente el marco jurisdiccional de la Monarquía católica al redefinir el superior gobierno.

Aunque esta reforma estaba plenamente vinculada con la figura de José de Gálvez, el proyecto ya estaba presente en los escritos de algunos reformadores de la época de Felipe V. El secretario de Estado José del Campillo y Cossío, había proyectado, en 1743, la creación de varias intendencias en las Indias<sup>22</sup>. Por su parte, el marqués de la Ensenada había dado un paso más al iniciar, en 1746, el proceso de consulta, pidiendo información a los virreyes de Nueva España y de Perú<sup>23</sup>. Esta búsqueda de información testimoniaba una toma de conciencia por parte del gobierno central de que la creación de una intendencia podía ser la respuesta a un problema importante: el desajuste en el desarrollo económico entre las posesiones españolas y las colonias inglesas y francesas. Las opiniones desfavorables de los dos virreyes, en el contexto de un conflicto con Inglaterra (1739-1748), seguido de la caída del marqués de la Ensenada (1754), interrumpieron el proceso durante veinte años.

El nombramiento del marqués de Esquilache en la Secretaría de Hacienda y de Guerra, así como la guerra de los Siete Años, crearon las condiciones necesarias para reanudar el proceso. En las instrucciones dirigidas a los visitadores generales de Nueva España (Francisco de Armona y luego José de Gálvez), el marqués de Esquilache les pedía que hicieran una evaluación de

---

<sup>21</sup> La adaptación a la realidad local y el nombramiento de gobernadores-intendentes, que dependían del capitán general en los asuntos militares, conducían a alterar el proyecto inicial de José de Gálvez.

<sup>22</sup> José del Campillo y Cossío, 1789: 71. El intendente era ante todo una autoridad encargada del desarrollo económico de su jurisdicción y el oficial responsable de la Hacienda real.

<sup>23</sup> Navarro García, 1959: 17. El 20 de junio de 1746 una real orden pedía a los condes de Revillagigedo (Nueva España) y de Superunda (Perú) que dieran su opinión. Ambos dieron una respuesta negativa.

la situación en vista a la creación de intendencias<sup>24</sup> e iniciaran el proceso de toma de decisiones<sup>25</sup>. Paralelamente a esta petición, el marqués de Esquilache creó una intendencia de Ejército y de Hacienda en Cuba, y otra en la Luisiana. Estas dos últimas experiencias, en un contexto de plena reorganización —Cuba había estado ocupada durante casi un año por los ingleses y la Luisiana había sido cedida por Francia tras la pérdida de Florida—, correspondían a un primer modelo de intendencia, que quitaban al capitán general o al gobernador competencias en materias de hacienda y se las confiaban al intendente. La medida no había seguido las vías habituales del proceso de decisión, sino que había sido impuesta por el secretario de Hacienda y de Guerra<sup>26</sup>. Asimismo, el intendente había sido nombrado directamente por el marqués de Esquilache.

Estas intendencias sirvieron de modelo a las que habían sido creadas por José de Gálvez en 1776, esto es, las de Venezuela y de Buenos Aires. No será sino con la ordenanza de Buenos Aires, en 1782, que se crearía un nuevo tipo de intendencia que transformaría radicalmente la trama jurisdiccional. Así, la separación de la Hacienda real del superior gobierno y la creación de nuevas jurisdicciones fueron dos procesos distintos que, en ambos casos, limitaban la autoridad de los actores del superior gobierno. No obstante, José de Gálvez supo unir estos dos procesos para favorecer la aprobación de sus reformas.

### *Las intendencias de Nueva España (1768)*

El 15 y el 16 de enero de 1768, el virrey Croix y el visitador general Gálvez hacían llegar dos proyectos comunes al secretario de Indias: uno que preveía la creación de intendencias y otro el de una comandancia general de las provincias internas, destinada a reorganizar el norte de Nueva España. Ambos proyectos, elaborados por José de Gálvez, habían obtenido el apoyo del arzobispo de México y el del obispo de Puebla<sup>27</sup>. El proyecto de las in-

---

<sup>24</sup> *Instrucciones de Julián de Arriaga al visitador general José de Gálvez*, 14 de marzo de 1765, Huntington Library, Brannan Collection, HM 4049.

<sup>25</sup> El envío de un visitador general a Nueva España modificaba así las vías tradicionales de valoración. La opinión del virrey, sospechado de desviar una parte de los recursos del virreinato, no había sido solicitada. Varela Marcos, 1986.

<sup>26</sup> Amores Carredano, 1997: 11-12. Navarro García, 1959: 161-163.

<sup>27</sup> Navarro García, 1995: 111-134. Comprende los 33 artículos del proyecto, así como los comentarios de los dos prelados. Después de un largo preámbulo (los 16 primeros artículos), muchos artículos se centran en el financiamiento de las intendencias (artículos del 17 al 25).



tendencias parecía ser la respuesta a la demanda del marqués de Esquilache, dirigida tres años antes al visitador general.

Con respecto a esto, los sinsabores de este último con el virrey Cruillas, la caída del Marqués de Esquilache, la expulsión de los jesuitas así como la expedición contra los apaches, han sido las razones alegadas por Luis Navarro García para explicar la demora entre las instrucciones «reservadas» y la respuesta<sup>28</sup>. Sin embargo, lo que habría podido ser una respuesta detallada, proporcionando al secretario de Indias una serie de informaciones, se había convertido, bajo la pluma del visitador general, en un verdadero proyecto político.

El proyecto de José de Gálvez difería de las intendencias implantadas en Cuba o en la Luisiana. Así, éste presentaba las características de unas intendencias de segunda generación —aplicadas por el secretario de Estado Gálvez a partir de 1782— proponiendo una reconsideración del marco jurisdiccional. De esta manera, Nueva España sería dividida en once intendencias (artículos 16 y 17); las de Sonora, de Durango y de California dependerían de la comandancia general de las provincias internas (artículo 21), pero todas las intendencias estarían bajo la autoridad del virrey de Nueva España. Por analogía con las intendencias de España, el artículo 16 recordaba sucintamente que los intendentes tendrían competencias en materias de justicia, hacienda, guerra y policía, lo que dejaba vía libre a posibles cambios jurisdiccionales más importantes. Mientras que en España la mayoría de los virreyes habían desaparecido con el cambio del paradigma territorial consecutivo a la llegada de Felipe V, el plano de intendencias situaba al virrey de Nueva España a la cabeza de esta nueva organización.

A primera vista, este proyecto se presentaba como la adaptación en las Indias de las reformas introducidas por Felipe V en la Península. Sin embargo, este proyecto no era un simple calco de la realidad peninsular, sino que era la solución a los problemas locales, definidos por José de Gálvez como susceptibles de provocar el debilitamiento del imperio. Más que entenderlo como el punto de partida de las reformas del secretario de Estado, tal como afirma Navarro García, este proyecto debe ser visto como un compromiso. Así, un primer proyecto, elaborado en otro contexto, permite comprender el camino recorrido por el visitador general en apenas tres años.

En noviembre de 1765, unos meses después de su llegada a Nueva España, José de Gálvez enviaba al marqués de Esquilache la respuesta a su petición

---

<sup>28</sup> Navarro García, 1995: 43.

sobre la eventual creación de intendencias en Nueva España<sup>29</sup>. En ella integraba el tema de la implantación de intendencias en una reflexión más general sobre el superior gobierno. Así, la creación de intendencias era una de las dos soluciones propuestas por José de Gálvez para limitar las funciones del virrey. Quitando a éste último la Superintendencia de Hacienda y desmantelando el virreinato en tres comandancias generales independientes, el virrey dejaría de ser el *alter ego* del rey, conservando solo las funciones militares del capitán general. La oposición de José de Gálvez era un parámetro esencial para comprender la política del visitador general y del secretario de Estado. El enfrentamiento con el marqués de Cruillas había contribuido a transformar un enfrentamiento de personas en uno de principios<sup>30</sup>.

Cuando, en 1995, Luis Navarro García comentó y editó el plan de intendencias del virrey Croix y del visitador general Gálvez, no incluyó en su campo de reflexión la propuesta de José de Gálvez de 1765, por lo que creemos que estos dos proyectos deben ser revisados. Así, entendemos por qué José de Gálvez había propuesto, en 1768, un proyecto de intendencias al mismo tiempo que una comandancia general de las provincias internas. Igualmente, comprendemos que el plan de 1768 era un proyecto de compromiso que no siempre era coherente<sup>31</sup>. La deferencia hacia el virrey se explicaba únicamente por el cambio de contexto<sup>32</sup>. La caída del marqués de Esquilache y la sustitución del marqués de Cruillas por un virrey cooperativo, el marqués de Croix, habían creado una nueva situación a tener en cuenta.

El proyecto de 1768 no sería una respuesta a la demanda de las instrucciones reservadas, sino más bien un proyecto defendido con vigor por el visitador general. Con habilidad, José de Gálvez se había asociado al virrey y a los dos prelados más importantes del virreinato, confiriendo así al proyecto una legitimidad incuestionable. La unanimidad, así fijada por las principales autoridades de Nueva España, estaba destinada a no dejar ninguna duda sobre la adhesión de las autoridades locales a los proyectos del visitador general.

---

<sup>29</sup> *Carta de José de Gálvez al marqués de Esquilache*, 9 de noviembre de 1765. AGI, México, leg. 2256.

<sup>30</sup> Los *Discursos y Reflexiones de un Vasallo* no testimonian una oposición a los virreyes antes de la partida de José de Gálvez a Nueva España. La correspondencia del visitador general con el marqués de Esquilache rendía las cuentas de este balanceo (AGI, México, leg. 2256).

<sup>31</sup> Si las funciones del intendente general de México estaban mal definidas, ¿no podían llegar a crear conflictos de jurisdicción con las del virrey?

<sup>32</sup> El proyecto insiste sobre las cualidades del virrey —aunque no sea lo normal— y la *Instrucción*, dirigida en 1774 por Gálvez, deja al virrey la Superintendencia de Hacienda «de momento» (artículos 7 y 187), AGI, Indiferente, leg. 1114.

Este apoyo del virrey y de los prelados aseguraba al proyecto un examen rápido, sacándolo de las vías habituales de la toma de decisiones<sup>33</sup>.

Igualmente, la comparación entre los dos proyectos permite comprender la evolución de la representación espacial del visitador general. La propuesta de Gálvez y de Croix proyectaba una división de Nueva España en diez intendencias de provincia y una intendencia general en México, mientras que la propuesta inicial de José de Gálvez solo contemplaba la creación de siete intendencias: tres en la comandancia general de México (México, Puebla y Valladolid), dos en la comandancia general del norte (Durango y Guadalajara) y otras dos en la tercera comandancia general (Campeche y Oaxaca). Los principales cambios territoriales entre los dos proyectos concernían el norte de Nueva España. El proyecto de Croix y de Gálvez delimitaba con más precisión el espacio septentrional de Nueva España, con la creación de intendencias en espacios mineros importantes —Guanajuato y San Luis Potosí— así como en las provincias internas —Sonora y las Californias—.

El cambio más importante entre los dos proyectos de Gálvez se situaba en otro nivel. En 1768, el argumento que reemplazó al cuestionamiento de los virreyes, y que llevaría a la unanimidad, fue la condena de los repartimientos. Desde 1751, los corregidores y los alcaldes mayores podían organizar, de manera legal, repartimientos, es decir, ventas forzadas de mercancías a los indios. Los abusos eran algo común y eran denunciados con frecuencia por las autoridades. Al presentar la creación de intendencias como la solución a un problema local, esto es, el de los abusos de los repartimientos, Gálvez confería a su proyecto una legitimidad que no hubiera podido conseguir basándose sólo en la crítica de los virreyes. Con mucha habilidad, Gálvez había unido ambas cuestiones de manera duradera<sup>34</sup>. Pero los argumentos del visitador general eran en gran parte sofistas, ya que pretendía solucionar el problema de los repartimientos suprimiendo los corregimientos y las alcaldías mayores y reemplazándolos por las intendencias. Sin embargo, en algunas regiones, como Paraguay o Chile, las intendencias fueron creadas a pesar de no existir repartimientos.

---

<sup>33</sup> La lentitud de la Secretaría de Indias bajo el mandato de Julián de Arriaga era proverbial; el informe del visitador general habría podido permanecer durante años sobre el escritorio del secretario de Estado.

<sup>34</sup> En 1777, el secretario de Estado José de Gálvez había ordenado a los virreyes de Perú y Nueva España, a las audiencias y a los obispos, de informar al rey sobre los repartimientos y de proponer soluciones. A pesar de que ningún actor americano había propuesto suprimir los corregimientos o las alcaldías mayores, toda esta documentación había sido un elemento clave para sostener la creación de las intendencias.

*Una aprobación real rápida*

Apenas cuatro meses después del envío del proyecto de Croix y de Gálvez, el proceso de la toma de decisiones se había puesto en marcha<sup>35</sup>. Los principales secretarios de Estado (Grimaldi, Arriaga y Múzquiz)<sup>36</sup> habían decidido consultar a nueve de las principales autoridades de gobierno de la Monarquía. El procedimiento era poco habitual, ya que ni el Consejo ni el secretario de Indias habían sido directamente consultados<sup>37</sup>. La celeridad también sorprendía; apenas habían transcurrido algunas semanas entre la recepción de los dos proyectos y la decisión real de solicitar la opinión de esta junta sobre los cambios jurisdiccionales propuestos por el virrey y el visitador general. De hecho, casi todos los actores consultados habían respondido entre el 23 de mayo y el 13 de julio de 1768<sup>38</sup>. Todos se habían mostrado favorables al proyecto<sup>39</sup>, con la excepción del Presidente del Consejo de Indias, el marqués de San Juan de Piedras Albas. Sin expresar una verdadera oposición, éste último manifestaba su escepticismo sobre la amplitud de las reformas proyectadas<sup>40</sup>. En su argumentación, recordaba la singularidad de las Indias y las dificultades para implantar reformas tomando como modelo la Península. Su propuesta, infructuosa, de consultar al Consejo de Indias podía parecer una maniobra para devolver a éste su papel tradicional.

La adhesión casi unánime de las autoridades consultadas en España había llevado al rey a dar su aprobación a los dos proyectos. La real orden del 10 de agosto de 1769 informaba al virrey y al visitador general que «Su Majestad se había dignado adoptar la idea de que se estableciesen intendencias en aquél Reino»<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> *Informe de la Contaduría y respuestas fiscales correspondiente al expediente de intendencias*, punto 36, AGI, Lima, leg. 1119.

<sup>36</sup> La celeridad del proceso, y la rápida discusión del proyecto en la reunión entre los secretarios de Estado, nos indica que una copia del proyecto habría sido enviada al marqués de Grimaldi y quizás también a Múzquiz.

<sup>37</sup> El Presidente del Consejo de Indias y el Canciller solo habían sido escogidos a título personal.

<sup>38</sup> La mayoría de las autoridades respondieron rápidamente, en algunos días (Aranda, Piedras Albas) o semanas. Solo el confesor del rey respondió nueve meses después, el 19 de febrero de 1769.

<sup>39</sup> Vieillard-Baron, 1949. El conjunto de las consultas de los diferentes protagonistas ha sido transcrito por Vieillard-Baron y reproducidos con una pequeña introducción.

<sup>40</sup> Vieillard-Baron, 1949: 544-545.

<sup>41</sup> El retraso del confesor del rey explicaba solo en parte este plazo, que contrastaba con la rapidez del proceso de toma de decisiones.

## UNA DECISIÓN TÁCTICA

Las decisiones tácticas tenían objetivos más precisos, realizables a plazo más corto y podían aparecer como la prolongación de las decisiones estratégicas<sup>42</sup>. En el proceso de creación de las intendencias, las decisiones tácticas fijaban los marcos necesarios a la aplicación de las medidas aprobadas por el rey. Durante esta fase, la petición de información a las autoridades locales cambiaba de naturaleza. Así, no se trataba de una simple búsqueda de información para evaluar la situación y elegir la mejor opción. Las autoridades del superior gobierno, que representaban al soberano en las Indias y tenían las competencias necesarias, debían trabajar para adaptar la decisión estratégica a las condiciones locales. Los virreyes, capitanes generales, visitadores generales o regentes consultados debían delimitar con precisión cada una de sus jurisdicciones, definir las modalidades de funcionamiento con la propuesta de una ordenanza general o de instrucciones particulares y, eventualmente y de manera provisional, nombrar los primeros intendentes. La implantación de intendencias se volvió entonces un proceso plural, que se aceleró después de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, cuando se implantó en el Río de la Plata, en Perú, en Chile, en Guatemala y en Nueva España.

Los impulsos dados por José de Gálvez, primero como visitador general y luego como secretario de Indias, habían sido determinantes a lo largo de esta toma de decisiones tácticas. Redactor del primer proyecto de intendencias de Nueva España, nombró al primer intendente, redactó personalmente la primera ordenanza —modelo de la de Buenos Aires y Nueva España— y no dudó en intervenir para acelerar el proceso.

*La intendencia de Nueva España*

La aprobación real del 10 de agosto de 1769 había llevado al visitador general y al virrey Croix a dar una dimensión concreta al proyecto inicial, proponiendo una lista de futuros intendentes y delimitando el perímetro de las nuevas jurisdicciones. Sin estas modalidades de aplicación, la decisión no hubiera podido efectuarse. Una hechura de Gálvez, Fernando Mangino, había sido encargada, junto con el superintendente de la Casa de la Moneda, Pedro Núñez Villavicencio, de definir los límites de las futuras intendencias. Mangino tenía experiencia en el campo —él mismo había sido *corregidor* de Zacatlán antes de la visita general— y había sido el encargado por José de

---

<sup>42</sup> Ansoff, 1965.

Gálvez de redactar el nuevo reglamento de las alcaldías mayores en 1769<sup>43</sup>. La propuesta que habían hecho de crear una intendencia de Ejército y de Marina en Veracruz, había sido retomada por el virrey y el visitador general. Con la delimitación de las intendencias, la toma de decisiones tácticas parecía acercarse a su término.

No obstante, todavía faltaba la redacción de un texto normativo, una adaptación de las ordenanzas españolas de 1718 y de 1749<sup>44</sup>, que debía ser redactado en Nueva España y después enmendado en la Península. Como confirmaba el marqués de Grimaldi, el 3 de mayo de 1771, la redacción de esta ordenanza no debía retrasar la implantación del sistema de intendencias. Durante esta fase, José de Gálvez, bajo el abrigo del virrey, retomó la iniciativa, ya que la flexibilidad del sistema de gobierno le permitía nombrar, de manera provisional, representantes del rey. Así, el 18 de junio de 1770 fue creada la primera intendencia, la de Sonora<sup>45</sup>. Este único nombramiento efectivo había ocurrido en el contexto de la expedición contra los apaches en el norte de Nueva España, que había dirigido el visitador general, por la que Gálvez quería pacificar este espacio y desarrollar la explotación minera.

La vuelta a la Península del visitador general Gálvez y del virrey Croix había creado un vacío de poder, ya que ninguna autoridad presente en Nueva España sostenía el proyecto. En esta fase táctica, la unidad de la acción implicaba la concordancia entre la visión del promotor de la medida y la del que debía ponerlas en práctica. En otras palabras, la aprobación del nuevo virrey era necesaria. No obstante, el nombramiento del virrey Bucareli volvía a cuestionar la toma de decisiones tácticas. El antiguo capitán general ya se había enfrentado en Cuba al intendente de Ejército y de Hacienda; los diferentes conflictos de jurisdicción le habían convencido de la inutilidad de la intendencia. Su opinión era inalterable pero su aprobación era necesaria para que se implantasen las intendencias en Nueva España. No obstante, el tiempo que el virrey había tomado para responder, así como sus objeciones, paralizaron la decisión táctica<sup>46</sup>. Las críticas del virrey, dirigidas secretamente por el conde de Tepa, habían sembrado la duda entre los tres secretarios de Estado. El proyecto de ordenanza elaborado por José de Gálvez, establecido

---

<sup>43</sup> *Relación de méritos de Mangino*, AGI, Indiferente, leg. 871.

<sup>44</sup> Vieillard-Baron, 1949: 530. Todos los papeles habían pasado a Múzquiz el 25 de febrero de 1771. Responde el 16 de marzo de 1771, aprueba y pide que las instrucciones sean redactadas *in situ* y después corregidas en España.

<sup>45</sup> Navarro García, 2009: 52.

<sup>46</sup> El 15 de abril de 1772, Múzquiz pidió a Bucareli su opinión sobre las intendencias. Éste respondió el 27 de marzo de 1774, casi dos años después de la orden. El largo informe de Bucareli constituyó un ataque en toda regla al sistema propuesto por Gálvez.

algunos meses después de la recepción del memorial del virrey, no había restituido la confianza<sup>47</sup>. El marqués de Grimaldi permanecía en la aprobación del rey, mientras que Miguel de Múzquiz y Julián de Arriaga se habían sumado a la visión del virrey Bucareli<sup>48</sup>. Así, dos conceptos se oponían: el de Grimaldi, a la búsqueda de mejores modalidades de aplicación, y el de Múzquiz, que defendía que la decisión estratégica no había sido tomada «antes de darse al Público la determinación de Su Majestad»<sup>49</sup>. Múzquiz había llegado a imponer la consulta del Consejo de Indias o de una junta de ministros experimentados, buscando así cuestionar la decisión estratégica y acabar con el proyecto.

### *Una apuesta sobre el futuro: la junta de 1778*

Cuando el marqués de Grimaldi entregó al nuevo secretario de Indias, José de Gálvez, el expediente de las intendencias, el 1 de marzo de 1776, le recordó la necesidad de solicitar la opinión del Consejo de Indias o, en su defecto, de una junta compuesta por consejeros<sup>50</sup>. Después de casi dos años, José de Gálvez optó por la reunión de una junta cuyos miembros había elegido cuidadosamente. Así, los cinco miembros pertenecían a la primera sala de gobierno del Consejo de Indias, la de Nueva España. La presidencia de la junta había sido confiada a Fernando de Magallón<sup>51</sup>, un reformador que apoyaba la política de Gálvez. Tres miembros eran allegados del secretario de Estado: Pedro Muñoz de la Torre, el contador Fernando Machado y el fiscal Antonio Porlier. De esta manera, la elección de los hombres que componían esta junta, a excepción del conde de Tepa, no dejaría ninguna duda a sus resultados,

<sup>47</sup> *Carta de José de Gálvez a Julián de Arriaga*, 8 de noviembre de 1775, AGI, Indiferente, leg. 1714. Gálvez proponía igualmente no crear una intendencia en California, pero sí dejar provisionalmente un gobierno militar. La *Instrucción* dirigida por Gálvez contaba con 192 artículos. Gálvez proponía suprimir todas las alcaldías mayores, excepto las de Veracruz, Yucatán, Acapulco, el Nuevo Reino de León, la Colonia de Santander, Coahuila, Texas, Nuevo México y California.

<sup>48</sup> *Carta de Múzquiz a Julián de Arriaga*, 16 de abril de 1775, AGI, Indiferente, leg. 1714. Es revelador ver que entre 1769 y 1775 la principal autoridad era el secretario de Hacienda, Múzquiz, primero como partidario del proyecto, y después como su opositor. El secretario de Indias aparecía poco en la toma de decisiones.

<sup>49</sup> *Carta de Múzquiz a Julián de Arriaga*, 16 de abril de 1775, AGI, Indiferente, leg. 1714.

<sup>50</sup> *Carta del marqués de Grimaldi a José de Gálvez*, 1 de marzo de 1776, AGI, Indiferente, leg. 1714.

<sup>51</sup> *Carta de José de Gálvez al Rey sobre la distribución de los miembros del Consejo de Indias entre tres salas diferentes*, 1 de diciembre de 1777, AGI, Indiferente, leg. 870.



ya que ni siquiera éste último se había opuesto al proyecto; de hecho, se había sumado a la opinión de los otros miembros y había procedido a la corrección de algunos artículos, sin cuestionar jamás la pertinencia de las intenciones.

Así, José de Gálvez había actuado con prudencia, nombrando previamente seguidores en la sala de gobierno de Nueva España<sup>52</sup>. Había respetado las recomendaciones de los otros dos secretarios de Estado, pero había controlado los mecanismos, eligiendo a los miembros de la junta y fijando el objeto de la reunión. Había rechazado el poner la reunión de esta junta al nivel de una decisión estratégica, sino más bien táctica. No se trataba de discutir sobre la pertinencia de las intendencias, sino de enmendar el proyecto que había redactado el mismo José de Gálvez. La junta había pronunciado, el 4 de octubre de 1778, una consulta favorable al proyecto de ordenanza de Nueva España<sup>53</sup> y había propuesto algunas rectificaciones al proyecto inicial de Gálvez. Este texto fue el modelo para las ordenanzas de Buenos Aires y luego de México.

La reunión de esta junta devolvía a Gálvez las llaves del proceso de toma de decisiones. La aprobación que había experimentado ponía fin a toda discusión o cuestionamiento por parte de otras autoridades del gobierno de la Monarquía católica. Igualmente, más allá del proceso, la decisión había cambiado de naturaleza, puesto que el proyecto de ordenanza de José de Gálvez ya no estaba destinado a Nueva España, sino al conjunto de las Indias. Así, la decisión estratégica de extender las intendencias a las Indias había sido tácitamente admitida, sin que ningún proceso consultivo hubiera sido emprendido.

Sin embargo, la situación en Nueva España estaba estancada por la presencia del virrey Bucareli. El consejero Pedro de Rada estaba convencido de que su oposición a las intendencias conduciría a José de Gálvez a relevarlo rápidamente de su mando<sup>54</sup>, pero Bucareli tenía apoyos sólidos en la Corte —como el secretario de Estado Múzquiz o el duque de Losada, allegado del rey— y una reputación intachable. Había pedido volver a España poco des-

---

<sup>52</sup> Fernando de Magallón había sido trasladado de la sala de gobierno encargada de los asuntos de Perú, para unirse a la de Nueva España en 1778. Los dos íntimos amigos de Gálvez, Machado y Muñoz de la Torre, habían sido nombrado consejeros de Indias en 1777.

<sup>53</sup> *Carta de Fernando de Magallón a José de Gálvez*, 4 de octubre de 1778, AGI, Indiferente, leg. 1714. En el mismo legajo se encuentran las correcciones de la Junta sobre la ordenanza redactada por José de Gálvez.

<sup>54</sup> *Apuntes sucintos, y prácticos de la América Española, para quien más interesa en su mejor Gobierno*, punto 130, AGI, Estado, leg. 42, exp. 3.



pués del cumplimiento de sus cinco años<sup>55</sup>, pero la inminencia de la guerra había llevado a Gálvez a denegar su petición<sup>56</sup>.

*Un cambio de método en la toma de decisiones: Buenos Aires y Venezuela*

Las intendencias eran un proyecto global que comprendía dos aspectos: la independencia de la Superintendencia de Hacienda de la esfera de competencias de los virreyes —lo que correspondía al modelo de las primeras intendencias— y la reorganización del marco jurisdiccional —con las intendencias de segunda generación que surgieron tras la ordenanza de Buenos Aires de 1782—.

El proyecto elaborado por José de Gálvez, inicialmente destinado a Nueva España, sirvió de modelo para los demás territorios de las Indias. Las peculiaridades jurídicas suponían una adaptación a cada una de esas jurisdicciones. No menos de ocho procesos (Venezuela, Río de la Plata, Perú, Chile, Nueva Granada, Nueva España, Guatemala y Filipinas) fueron iniciados por el secretario de Estado Gálvez entre 1776 y 1787, siguiendo ritmos distintos.

En el contexto de la Guerra de Independencia de los Estados Unidos y de varias revueltas interiores (Túpac Amaru, Comuneros), las primeras transformaciones fueron prudentes y limitadas a espacios en plena reestructuración. En el Río de la Plata, la intendencia fue organizada en dos tiempos. En 1776, con la expedición contra los portugueses, fue nombrado un intendente para acompañar al virrey Pedro de Cevallos<sup>57</sup>; éste era el responsable de los asuntos de hacienda del nuevo virreinato, pero estaba sin embargo bajo la autoridad del virrey. El regreso a la Península de Cevallos, en 1777, y su reemplazo por un personaje menos carismático, Juan José de Vértiz, fue el momento escogido por Gálvez para separar la Superintendencia de Hacienda del superior gobierno. Así, durante cuatro años y medio, la primera intendencia del Río de la Plata funcionó siguiendo las mismas características que la intendencia de Cuba.

La segunda intendencia, la de Caracas, presentaba muchas similitudes con la de Buenos Aires. Su organización dependió en gran parte de la presencia

---

<sup>55</sup> *Carta del virrey Bucareli a José de Gálvez*, 27 de septiembre de 1776, AGI, México, leg. 1275. Ver igualmente la del 27 de octubre de 1776 en el mismo legajo.

<sup>56</sup> *Real Orden del 10 de febrero de 1777 negando volver a llamarlo y felicitándolo por las tareas cumplidas*, AGI, México, leg. 1275.

<sup>57</sup> *Instrucciones*, artículo 17, 15 de agosto de 1776, AGI, Buenos Aires, leg. 354. Las *Instrucciones del intendente Manuel Ignacio Fernández* se encuentran en otro legajo (AGI, Buenos Aires, leg. 355).

en la Secretaría de Indias del antiguo contador de Tierra Firme, José de Ábalos, pues fue él quien concibió el proyecto y redactó su ordenanza a petición de Gálvez<sup>58</sup>. La intendencia era un espacio original que agregaba al gobierno de Venezuela las cinco provincias que unos meses más tarde formarían parte de la nueva capitanía general de Venezuela<sup>59</sup>. Respecto a esto, la decisión táctica de crear intendencias en esos dos espacios había sido dictada desde Madrid sin consultar actores americanos.

No obstante, la ordenanza de Buenos Aires (1782) constituyó una doble ruptura: por un lado, implantaba en las Indias un nuevo tipo de intendencia, y asimismo modificaba la toma de decisión táctica. La importancia de la medida justificaba la consulta de los representantes del rey en las Indias. La creación de nuevas jurisdicciones suponía también una importante tarea de adaptación. La base de esta ordenanza era la instrucción de 1768, dirigida a Nueva España. Un primer trabajo de enmienda había sido realizado por la junta de 1778; sin embargo, el trabajo de adaptación a la situación del virreinato del Río de la Plata había seguido de manera discontinua durante tres años<sup>60</sup>.

La manera de crear esas nuevas jurisdicciones era poco habitual. La decisión táctica había sido tomada en Madrid, sin la consulta previa de las autoridades locales, lo que demostraba la determinación del secretario de Indias: ocho intendencias habían sido creadas a partir de la ordenanza de Buenos Aires del 28 de enero de 1782<sup>61</sup>. A pesar de estas modalidades, la ordenanza se apoyaba en un marco que podía ser rápidamente modificado. El 29 de julio de 1782, José de Gálvez solicitó la opinión de las principales autoridades americanas, para proceder a los ajustes que fueran necesarios. En el proceso de la toma de decisiones, esta fase correspondía a una fase de evaluación-corrección. Este tipo de análisis eran pedidos de manera inusual por la Secretaría de Es-

---

<sup>58</sup> *Carta de José de Gálvez al contador Ortiz de Landázuri*, 10 de febrero de 1777, AGI, Caracas, leg. 33.

<sup>59</sup> La intendencia fue creada el 8 de diciembre de 1776, mientras que el capitán general Luis de Unzaga solo recibió el 8 septiembre de 1777 el mando de las seis provincias de la capitanía general.

<sup>60</sup> Navarro García, 1959: 39. Las notas 27 y 28 citan los comentarios de José de Gálvez al margen de cuatro cartas del intendente de Buenos Aires de 1779 y 1780 que indicaban el progreso en la redacción de la ordenanza (AGI, Buenos Aires, leg. 354). Sabemos al fin y al cabo pocas cosas. Tal vez oficiales de la Secretaría (como en la ordenanza del comercio libre de 1778) la modificaron.

<sup>61</sup> Una superintendencia de Buenos Aires y siete intendencias (Asunción del Paraguay, San Miguel del Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Mendoza, La Plata y Potosí). Ver San Martino de Dromi, 1999.

tado, salvo en caso de oposición a una medida. Así, la fase de evaluación se había transformado en fase de concertación acelerada, ilustrando la flexibilidad de la toma de decisiones.

CUADRO 1: LAS AUTORIDADES AMERICANAS A FAVOR DE LA CREACIÓN DE INTENDENCIAS EN LOS VIRREINATOS DEL RÍO DE LA PLATA Y DE PERÚ

Autoridades	Funciones	Respuestas
Jorge Escobedo	Visitador general	16 de junio de 1783
José Ramos de Figueroa	Oficial de visita general	24 de marzo de 1783
Ignacio Flóres	Gobernador de Charcas	13 de marzo de 1783
Juan José Segovia	Teniente letrado de Flóres	14 de febrero de 1784
Juan del Pino Manrique	Oidor y Gobernador de Potosí	16 de marzo de 1783
Vértiz y Fernández	Virrey e intendente del Río de la Plata	13 de febrero de 1783
Andrés Mestre	Gobernador de Salta (Tucumán)	25 de enero de 1783

Fuente: *Extracto de los informes dados por varios Jefes del Perú y Buenos Aires*, AGI, Lima, leg. 1118.

Las propuestas comunes del virrey del Río de la Plata y del intendente de Buenos Aires fueron la base de las principales modificaciones jurisdiccionales de la Real Cédula Declaratoria del 5 de agosto de 1783<sup>62</sup>: el desplazamiento de la sede de la intendencia de Santa Cruz a Cochabamba<sup>63</sup> —a causa de un clima más sano—, la reestructuración del Tucumán en dos intendencias, con la desaparición de la intendencia de Mendoza y su reemplazo por la intendencia de Córdoba del Tucumán<sup>64</sup>, así como la transferencia de la intendencia de San Miguel a Salta del Tucumán —con la reducción de la intendencia—<sup>65</sup>, fueron algunas de las propuestas validadas sin ninguna duda por el secretario de Estado. Así, los cambios jurisdiccionales preconizados por el virrey y el intendente de Buenos Aires habían sido integrados. El otro cambio importante, esto es, la propuesta de Ignacio Flóres<sup>66</sup> de crear una intendencia en Collao

<sup>62</sup> *Real Cédula Declaratoria del 5 de agosto de 1783*, AGI, Buenos Aires, leg. 354.

<sup>63</sup> Pino Manrique proyectaba igualmente hacer de Cochabamba la sede de la intendencia.

<sup>64</sup> Englobaba las provincias de Córdoba, La Rioja, Mendoza y Cuyo.

<sup>65</sup> La nueva intendencia incluía las jurisdicciones de Salta, Catamarca, Santiago del Estero, San Miguel, y Jujuy.

<sup>66</sup> *Carta de Ignacio Flóres a José de Gálvez*, 30 de julio de 1785, AGI, Lima, leg. 1118. Flóres también había propuesto modificaciones a una escala más local, como la agregación de la provincia de Chayanta a la Intendencia de la Plata, o la de Sinti a la Intendencia de Potosí.

(intendencia de Puno), retomada por el virrey Vértiz, fue validada un año más tarde<sup>67</sup>.

Así, se habían sucedido dos generaciones de intendencias. La publicación de la ordenanza de Buenos Aires había creado una nueva dinámica, puesto que en poco tiempo, todo un marco jurisdiccional había surgido en el virreinato del Río de la Plata. Los mismos cambios habían sido proyectados para Venezuela: la ordenanza de Buenos Aires había reemplazado la de José de Ábalos<sup>68</sup> y el intendente Fernando de Saavedra, criatura de Gálvez, había proyectado la creación de una superintendencia en Caracas y de varias intendencias en distintas provincias<sup>69</sup>. A pesar de la fuerte voluntad de transformar la intendencia de Caracas y de crear nuevas jurisdicciones, este proyecto se esfumó: la redacción de una nueva ordenanza específica para Venezuela, seguida por el intento de adaptar la ordenanza de Nueva España a este territorio, no dieron ningún resultado. La lentitud del proceso y la muerte del secretario de Indias en 1787 pusieron fin a este intento. Caracas había sido una de las primeras intendencias en las Indias, pero su transformación jurisdiccional había fracasado por los cambios de orientación durante la fase de decisión táctica, así como por los cambios políticos ocurridos en España después de la muerte de José de Gálvez.

### *El regreso a la consulta: Perú y Chile*

La Guerra de Independencia de los Estados Unidos y la publicación de la ordenanza de Buenos Aires constituyeron un momento clave en la toma de decisiones tácticas. Esto significó el regreso de las autoridades americanas a la participación. Tras el éxito del Río de la Plata, el movimiento había proseguido en el virreinato de Perú<sup>70</sup> y en la capitanía general de Chile<sup>71</sup>. La desconfianza hacia los virreyes Guirior y Jáuregui había conducido a Gálvez a apoyarse en los visitadores generales y limitar el papel del virrey. Desde 1778, el visitador general José Antonio de Areche había concebido la creación de unas intendencias en el virreinato del Perú<sup>72</sup> y luego en la capitanía

---

<sup>67</sup> Navarro García, 1959: 41-42.

<sup>68</sup> *Real Orden del 27 de abril de 1784*, AGI, Caracas, leg. 470.

<sup>69</sup> *Carta de Fernando de Saavedra a José de Gálvez (n.º 361)*, 30 de julio de 1785, AGI, Caracas, leg. 479.

<sup>70</sup> Fisher, 1981: 43-48. Deustúa Pimentel, 1965.

<sup>71</sup> Barbier, 1980: 124-127.

<sup>72</sup> *Carta de José Antonio de Areche a José de Gálvez*, 19 de febrero de 1778, AGI, Lima, leg. 606. Véase también la *carta reservada de José Antonio de Areche a José de Gálvez*, 22 de diciembre de 1780, AGI, Buenos Aires, leg. 354.

general de Chile<sup>73</sup>; sin embargo, estos proyectos no tenían suficiente fundamentos. El reemplazo de José Antonio de Areche por Jorge Escobedo y la publicación de la ordenanza de Buenos Aires habían reactivado el proceso de creación de intendencias en estos dos territorios. A petición de Gálvez, el visitador general Escobedo había proyectado la creación de intendencias en Perú<sup>74</sup>. El reemplazo del virrey Jáuregui por una criatura de Gálvez, Teodoro de Croix, había permitido finalizar el proceso en julio de 1784. Escobedo había redactado instrucciones particulares para cada uno de los intendentes que Croix había nombrado<sup>75</sup>. La confirmación por el rey de las instrucciones y de los nombramientos había establecido con firmeza estas nuevas jurisdicciones.

En Chile el proceso de la toma de decisiones había ido con retraso, a pesar de estar estrechamente vinculado con los asuntos del Perú. Por motivos económicos, el visitador general Areche no concebía más que una intendencia para el conjunto de la capitanía general<sup>76</sup>. Un oficial de la visita general, José Ramón de Figueroa, consultado por Gálvez, preconizaba en su largo informe la creación de tres intendencias: una general en Santiago, y dos de provincias (en Concepción y Chiloé). Ponía como punto de partida la independencia de Chile del virreinato en materia de hacienda y concebía una reforma jurisdiccional con la incorporación de Chiloé a Chile. Las islas, que formaban parte del obispado de Concepción, dependían en el aspecto político del virreinato. La creación de intendencias en Chile tenía así dos aspectos conexos: la independencia completa de la capitanía general y la anexión o no de Chiloé y de Valdivia.

El procedimiento de Chile fue distinto del de Perú. El visitador general Escobedo ya tenía como proyecto el crear dos o tres intendencias en la capitanía general, pero empezó con la consulta de las autoridades locales en septiembre de 1784<sup>77</sup>. El capitán general Benavides y el regente Álvarez de Acevedo, que había actuado como subdelegado de la visita general, fueron

---

<sup>73</sup> *Carta de José Antonio de Areche a José de Gálvez* (n.º 367), 3 de febrero del 1782, AGI, Chile, leg. 335.

<sup>74</sup> Una superintendencia en Lima e intendencias en Huancavelica, Huamanga, Cuzco, Arequipa y Trujillo.

<sup>75</sup> *Carta de Jorge Escobedo a José de Gálvez*, 20 de noviembre de 1784, AGI, Lima, leg. 1117. Algunos ya eran intendentes, como Mata Linares en el Cuzco.

<sup>76</sup> *Carta de José Antonio de Areche a José de Gálvez* (n.º 367), 13 de febrero de 1782, AGI, Chile, leg. 335.

<sup>77</sup> Pedía que se le excusara de no haberlo hecho antes, por falta del ejemplar de la ordenanza de Buenos Aires a enviar al regente y al capitán general.

solicitados<sup>78</sup>. Ambos estaban de acuerdo con el proyecto de crear intendencias en Chile pero no estaban a favor de crear una en Coquimbo —por propuesta de Escobedo— para desarrollar la explotación minera. Después de esta fase de consulta y de recogida de información, la toma de decisiones tácticas entró en su etapa final cuando, en diciembre 1785, el visitador general Escobedo hizo llegar sus conclusiones al virrey Croix. En ellas, retomaba en gran parte las proposiciones de las autoridades chilenas, proponiendo crear una superintendencia en Santiago y una intendencia en Concepción. El proceso de creación de intendencias reforzaría las autoridades políticas, al ser nombrados intendentes el capitán general Ambrosio de Benavides y el gobernador de fronteras (Concepción) Ambrosio O'Higgins. La creación de la intendencia confirmaba así la autonomía económica adquirida por la capitánía general. El nombramiento en enero de 1786 por el virrey de Perú de los intendentes de Chile, y su confirmación el 6 de febrero de 1787 por el rey, dieron fin a una fase táctica en la cual el papel del visitador general Escobedo había sido clave.

### *La impaciencia asumida: Nueva España y Guatemala*

Cuando en 1800 los dos contadores del Consejo de Indias, Pedro Aparici y el conde de Casa Valencia, hicieron un balance de la creación de las intendencias en las Indias, ni siquiera mencionaron el caso de Guatemala<sup>79</sup>. El proceso pasó totalmente desapercibido, a pesar de estar vinculado con lo que había ocurrido en Nueva España. El método usado por Gálvez había cambiado, lo que hacía más difícil su identificación: la toma de decisiones tácticas no había recaído sobre las autoridades locales. Gálvez había nombrado intendentes directamente y había publicado una ordenanza sin consultar a los actores novohispanos.

La implantación de las intendencias en Nueva España se había demorado por las circunstancias políticas. La presencia del virrey Bucareli, opuesto abiertamente al proyecto, y el conflicto con Inglaterra, dejaron a Nueva España fuera de todo proyecto hasta 1784. La demora en la redacción de la ordenanza de Nueva España, que en julio de 1784 casi estaba acabada pero

---

<sup>78</sup> *Carta de Ambrosio de Benavides a Jorge Escobedo*, 3 de enero de 1785, AGI, Lima, leg. 671. *Carta de Álvarez de Acevedo a Escobedo*, 20 de diciembre de 1784, AGI, Lima, leg. 671.

<sup>79</sup> *Informe de la Contaduría y respuestas fiscales correspondiente al expediente de intendencias*, AGI, Lima, leg. 1119.

que no se publicó hasta diciembre de 1786<sup>80</sup>, explicaba probablemente la celeridad de José de Gálvez. Sin esperar la publicación de la ordenanza<sup>81</sup>, nombró, en 1785, a los dos primeros intendentes, uno en San Salvador (Guatemala) y otro en Puebla de los Ángeles (Nueva España). Los nombramientos de intendentes le permitían iniciar el proceso desde Madrid sin necesidad de consultar a las autoridades locales. La presencia del hermano del secretario de Estado, Matías de Gálvez, y de su sobrino Bernardo como virreyes de Nueva España, así como de otro allegado en Guatemala, el capitán general José Estachería, le aseguraban el apoyo de las autoridades locales.

CUADRO 2: LOS TÍTULOS DE INTENDENTES DE GUATEMALA Y DE NUEVA ESPAÑA

Intendencias de Guatemala	Intendencias de Nueva España
San Salvador (17/9/1785)	Puebla de los Ángeles (octubre de 1785)
Chiapa (20/9/1786)	Valladolid de Mechoacán (octubre de 1786)
Nicaragua et Comayagua (23/12/1786)	Superintendente de México (23/12/1786) <sup>82</sup>

Fuente: Magdalena Redondo, 1954.

Estos primeros nombramientos aparecían pues como un ensayo prudente que prefiguraba los cambios ocurridos en Guatemala y Nueva España a finales del año 1786. Poco antes, tras la publicación de la ordenanza de Nueva España, Guatemala, Nueva España y Cuenca (audiencia de Quito) fueron dotados de intendentes. La voluntad de conseguir rápidamente un resultado había reducido al mínimo el papel de las autoridades locales en la toma de decisiones tácticas.

<sup>80</sup> La filiación de esta ordenanza, publicada en diciembre de 1786, con las de Buenos Aires (1782), y el proyecto inicial de Gálvez (1769), era más que evidente. La mayoría de los artículos eran idénticos.

<sup>81</sup> Hasta la publicación de la ordenanza de Nueva España, se aplicaba en Guatemala y Nueva España la ordenanza de Buenos Aires. El capitán general Estachería había redactado instrucciones particulares para los intendentes de Guatemala.

<sup>82</sup> *Carta de la Audiencia Gobernadora a José de Gálvez* (n.º203), 27 de marzo de 1787, AGI, México, leg. 1422.



## EL BLOQUEO OPERATIVO

La toma de decisiones operativas correspondía a una disposición que se presentaba como una solución rutinaria a corto plazo y con poco impacto<sup>83</sup>. Cuando llegó al poder, José de Gálvez emprendió varios cambios en el conjunto del proceso de la toma de decisiones, que afectaron también al nivel operativo. El antiguo adagio «se obedece pero no se cumple», que concedía, a nivel táctico (u operativo), la posibilidad a las autoridades del superior gobierno de suspender o de diferir una decisión real, había sido cuestionado durante el gobierno de José de Gálvez. La experiencia de la visita general de Nueva España lo había confrontado con este tipo de práctica:

... la vanidad y codicia del marqués de Cruillas, no reconocen límites, ni respetaran jamás las Leyes y Órdenes de su Soberano, porque las ha llamado *siempre hostias sin consagrar*<sup>84</sup>.

La suspensión de una decisión real por una autoridad del superior gobierno fue algo poco frecuente durante este período. En 1779, el virrey Guirior fue una de las primeras víctimas<sup>85</sup>: su oposición abierta a la regencia y a la visita general habían sido los dos motivos de su destitución y de su reemplazo por Jáuregui<sup>86</sup>. Así, la oposición directa, a nivel táctico, había demostrado sus límites.

El «cumplimiento», garantía de eficacia del servidor de la Monarquía católica, era controlado por el sesgo de otras autoridades locales (visitadores generales, regentes, secretario de virreyes...), pero también desde Madrid, a nivel operativo, gracias a los cambios introducidos por Gálvez en la manera de gestionar la información. En la Monarquía católica, las distancias y el insuficiente número de oficiales en la Secretaría de Estado siempre habían originado demoras importantes en la transmisión de información. Esta inercia podía explicar los retrasos en la toma de decisiones, pero era igualmente una técnica usada por los actores americanos para impedir que una medida llegara a ser ejecutada. Con José de Gálvez, el control de la información se volvió más sistemático: los interesados debían acusar la recepción de todas las órde-

---

<sup>83</sup> Ansoff, 1965.

<sup>84</sup> *Carta de José de Gálvez al marqués de Esquilache*, 20 de noviembre de 1765, AGI, México, leg. 2256.

<sup>85</sup> *Real Orden del 5 de octubre de 1779 dirigida al virrey de Perú Guirior*, AGI, Lima, leg. 645B.

<sup>86</sup> *Carta no datada del visitador general Areche a José de Gálvez*, AGI, Lima, leg. 645B, nota de José de Gálvez al margen.



nes recibidas, así como enviar, en varios ejemplares, la correspondencia dirigida a la Secretaría de Estado. Las cartas, que eran numeradas, eran fichadas por los oficiales y reenviadas llegado el caso. El control de la buena circulación de la información era el principal medio para que la voluntad del rey no se perdiera. Su ejecución era igualmente controlada y, en caso de ausencia prolongada de respuesta, podían realizarse llamadas al orden. A pesar de esos mecanismos de control, que funcionaban gracias a la multiplicación de los oficiales y escribanos en la Secretaría de Indias, algunos actores del superior gobierno consiguieron impedir la creación de intendencias actuando a nivel operativo.

A escala de la América española, el virreinato de Nueva Granada presentaba la singularidad de ser uno de los pocos territorios que no tuvo intendencias. Sin embargo, el proceso reformador se había pactado desde 1780, con la venida de dos visitadores generales y el nombramiento de un virrey, allegados de José de Gálvez. Juan Carlos Garavaglia y Juan Marchena Fernández han intentado comprender este fracaso suponiendo que los corregimientos eran quizás menos desacreditados que en Perú<sup>87</sup>. No obstante, queremos desvelar otros factores para explicarlo.

Para entender este fracaso es necesario repasar el proceso de la toma de decisiones, articulando las dimensiones tácticas y operativas. La decisión táctica de establecer intendencias se había extendido durante cerca de diez años. El nombramiento de dos visitadores generales, uno en Quito y el otro en Santa Fe, debía permitir su establecimiento<sup>88</sup>. Sus instrucciones reservadas les pedían evaluar la posibilidad de implantación en el virreinato de Santa Fe; respecto a esto, ambos visitadores generales habían respondido elaborando un proyecto de instrucción para cada una de las audiencias. En la instrucción destinada a Santa Fe, Gutiérrez de Piñeres, proponía separar el superior gobierno de los asuntos de hacienda<sup>89</sup>. El otro visitador general, García León y Pizarro, proyectaba también la creación de una única intendencia en Quito, pero sin excluir, tras unos años de funcionamiento, la posibilidad de crear otra intendencia en Guayaquil<sup>90</sup>. Así, lo que proponían tenía una filiación fuerte con las intendencias de primera generación.

---

<sup>87</sup> Garavaglia y Fernández Marchena, 2005: 52

<sup>88</sup> El artículo 37 de la *Instrucción reservada de Gutiérrez de Piñeres* (AGI, Santa Fe, leg. 658) le pedía que explicara este asunto.

<sup>89</sup> AGI, Santa Fe, leg. 904, cartas n.º 147, 148 y 149.

<sup>90</sup> *Carta de García León y Pizarro a José de Gálvez*, 18 de septiembre de 1782 (n.º 110), AGI, Quito, leg. 241.

La Guerra de Independencia de los Estados Unidos, las dificultades de circulación de información en el seno de la Monarquía católica y la rebelión de los Comuneros, podrían explicar los retrasos en la implantación de las intendencias. El proceso de la toma de decisiones tácticas fue reactivado por nuevas condiciones (la publicación de la ordenanza de Buenos Aires y el nombramiento de Caballero y Góngora en el virreinato) y la recepción del proyecto de García León y Pizarro. El 25 de marzo de 1783, José de Gálvez retomó la iniciativa, dando un papel central al virrey en la decisión táctica, y testimoniando así la confianza del secretario de Estado. La proposición de Gálvez era la de asociar de nuevo las dos audiencias del virreinato en un proyecto común. La instrucción, pues, debía ser elaborada por el virrey y el visitador general de Quito.

Tras haber redactado con el regente Villalengua y Marfil otro nuevo proyecto de intendencias para la audiencia de Quito<sup>91</sup>, García León y Pizarro recibió la orden de colocarse junto al virrey para dirigir conjuntamente la nueva instrucción. La ordenanza de Buenos Aires debía formar la base de la futura ordenanza de Nueva Granada. El retraso del visitador general<sup>92</sup>, la partida del virrey a Turbaco y las disensiones entre los dos actores cuando empezó la redacción del texto, retrasaron la redacción de la instrucción varios meses. Esta instrucción de 273 artículos<sup>93</sup> seguía, tanto por su estructura como por su contenido, las ordenanzas de Buenos Aires y la de Nueva España. La adaptación a la situación local solo había producido una treintena de artículos<sup>94</sup>. El virrey y el visitador general habían llegado a dirigir una ordenanza,

---

<sup>91</sup> *Informe de la Contaduría y respuestas fiscales correspondiente al expediente de intendencias*, puntos 63 y 64, AGI, Lima, leg. 1119. Acusaban la recepción de la real orden el 18 de octubre de 1783 (siete meses después). En Quito, el visitador general García León y Pizarro y su sucesor Villalengua y Marfil redactaron, inspirándose en las ordenanzas de Buenos Aires, un nuevo proyecto: Quito se convertiría así en una intendencia general, totalmente independiente del virrey de Santa Fe, mientras que las otras dos intendencias serían creadas en Cuenca y en Guayaquil. Villalengua, hijo político de García León y Pizarro, fue el regente designado tras la partida de éste último. El 24 de abril de 1784, hacían llegar el proyecto.

<sup>92</sup> *Carta del virrey Caballero y Góngora a José de Gálvez (n.º 101)*, 31 de mayo de 1784, AGI, Santa Fe, leg. 600.

<sup>93</sup> AGI, Santa Fe, leg. 609. De los 273 artículos, 11 son introductorios, 40 relativos a la Justicia (artículos 12 a 52), 17 de la Policía (artículos 53 a 70), 148 de Hacienda (artículos 71 a 219) y 56 de la Guerra (artículos 220 a 276).

<sup>94</sup> Caballero y Góngora habla en su carta n.º 399 (AGI, Santa Fe, leg. 609) de una modificación y una adaptación de los artículos siguientes: 1, 3, 6; 7, 23; 48, 59, 76, 77, 91, 92, 93, 94, 105, 116, 221, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 149, 202, 203, 209, 211, 214 y 273.

pero en el fondo discrepaban<sup>95</sup>. Al contrario que el visitador general, el virrey deseaba que la Superintendencia de Hacienda permaneciera unida al superior gobierno y que el territorio de Quito fuera de nuevo colocado bajo la autoridad de los virreyes de Nueva Granada. Por su parte, Caballero y Góngora, fingiendo aceptar el sistema, se mostraba defensor de las prerrogativas de los virreyes.

La oposición del virrey a la implantación de intendencias era profunda, tomando incluso una dimensión dramática el 26 de julio de 1787, cuando mandó una carta en la que hacía un balance de los cinco años que había pasado a la cabeza del virreinato de Nueva Granada<sup>96</sup>. Desde la muerte de su predecesor, Juan de Torrezar Díaz Pimienta, los recursos habían aumentado considerablemente, gracias a la creación de nuevos monopolios y al aumento de la producción. La creación de nuevos regimientos y la reorganización de milicias aseguraban la paz interior y la defensa del virreinato contra las incursiones indias (Darién) o las amenazas extranjeras. El balance positivo de este reformador se acompañaba de una petición sorprendente: el arzobispo-irrey pedía ser destituido de todas sus funciones y regresar a España. Caballero y Góngora tenía sin embargo la confianza de José de Gálvez, ya que, desde 1777, este último le había incluido entre los potenciales sucesores del irrey Flóres. Asimismo, su papel en la rebelión de los Comuneros había revelado a un gran político<sup>97</sup>. Después de la partida del visitador general Gutiérrez de Piñeres, José de Gálvez le había confiado la administración de la Hacienda, mientras que en el resto de las Indias se intentaban separar ambas funciones.

Su petición de dimisión coincidía con el envío, el mismo día, de la ordenanza de las intendencias que había redactado con García León y Pizarro<sup>98</sup>. Tras la partida del visitador general, el irrey había proseguido con su política de obstrucción, conservando la instrucción<sup>99</sup>. En diciembre de 1786, la Secretaría de Indias le había dirigido una primera advertencia<sup>100</sup>. El irrey había diferido el envío con el pretexto de necesitar modificarlo. Cuatro meses

<sup>95</sup> Artículos 1, 2, 3, 9 52, 78, 90, 92, 94, 97, 98, 100, 101, 118, 119, 125, 126, 137, 145 y 273, AGI, Santa Fe, 609.

<sup>96</sup> *Carta del irrey Caballero y Góngora a José de Gálvez*, 27 de julio de 1787, AGI, Santa Fe, leg. 573.

<sup>97</sup> Phelan, 1978.

<sup>98</sup> *Carta del irrey Caballero y Góngora a José de Gálvez* (n.º 399), 26 de julio de 1787, AGI, Santa Fe, leg. 609. Acompañaba la instrucción de intendencias de 1785.

<sup>99</sup> L. Navarro García había percibido las reticencias del irrey Caballero y Góngora (Navarro García, 1959: 76-77). McFarlane, 1997: 328. Ruiz Rivera, 1997: 85-86.

<sup>100</sup> AGI, Santa Fe, leg. 782, el expediente comienza con una copia de la *Carta reservada de García León y Pizarro* del 20 de diciembre de 1785, nota del 23 de octubre de 1786 de la

más tarde, el 24 de abril de 1787, la Secretaría de Indias reiteraba su petición y retomaba la iniciativa, dirigiendo ejemplares de la ordenanza de Nueva España, que se aplicarían de momento al virreinato<sup>101</sup>. La recepción de la real orden y de doce ejemplares de instrucciones, el 20 de julio de 1787, adelantó el proceso.

La oposición del virrey Caballero y Góngora nunca había sido directa. Su política de resistencia no se situaba a nivel táctico, ya que nunca cuestionaba las decisiones reales. Así, se situaba a nivel operativo, puesto que simplemente esperaba unas condiciones más favorables que posibilitaran el abandono del proyecto. Marcado por la rebelión de los Comuneros, y convencido de que la implantación de intendencias podría crear nuevos problemas de seguridad, el virrey Caballero y Góngora había librado durante más de cuatro años una batalla para evitar su implantación en Nueva Granada<sup>102</sup>. Las llamadas al orden dirigidas desde la Secretaría de Indias indicaban que, conservando la confianza del rey, finalmente su voluntad de aplazar la implantación de intendencias había sido descubierta.

El 26 de julio de 1787, el virrey envió finalmente el ejemplar que conservaba desde hacía más de un año y medio. La muerte de José de Gálvez, en junio de 1787, seguida de la de Carlos III, en diciembre de 1788, marcó una ruptura en el proceso reformador. La descripción de la *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército, y Provincia en el Virreinato del Nuevo Reino de Granada* de 1788 podría servir de epílogo<sup>103</sup>. El documento, conservado en el Archivo General de Indias, tiene todas las características de una ordenanza estructurada para servir de modelo y destinada a la impresión. Sin embargo, falta lo esencial, esto es, la firma del rey.

Por otro lado, el silencio de las fuentes reduce cualquier explicación a una simple conjetura. Esta ordenanza se inspiraba en el proyecto de 1785, obra del visitador general y del virrey. Aunque se habían añadido algunos artículos, mientras que otros habían sido modificados, lo esencial del proyecto había sido retomado al pie de la letra. Los cambios jurisdiccionales eran importantes: las intendencias habían sido proyectadas en Santa Fe, Quito, Popayán,

---

mesa, aconsejando pedir de nuevo al virrey el envío de la Instrucción, comienza en noviembre de 1786.

<sup>101</sup> AGI, Santa Fe, leg. 782, el expediente comienza con una copia de la *Carta reservada de García León y Pizarro* del 20 de diciembre de 1785, *Informe del contador mayor Francisco Viana* del 10 de diciembre de 1806.

<sup>102</sup> García y García, 1869: 262-263. Caballero y Góngora transmite a su sucesor su oposición a las intendencias.

<sup>103</sup> *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército, y Provincia en el Virreinato del nuevo Reyno de Granada*, sin fecha, AGI, Santa Fe, leg. 609.

Cartagena, Panamá, Cuenca y Santa Marta. Por su parte, la intendencia de Guayaquil, presente en el proyecto de 1785, desaparecía. Una junta, compuesta por tres hechuras de Gálvez, el contador Machado y los consejeros de Indias, Gutiérrez de Piñeres y García León y Pizarro, había sido el origen de este nuevo texto, redactado a partir de enero de 1788<sup>104</sup>. La muerte de José de Gálvez, en junio de 1787 y la división en dos de la Secretaría de Indias, habían dado la razón a la estrategia de espera del virrey Caballero y Góngora. A pesar de los medios desplegados, había conseguido impedir la creación de intendencias, interviniendo en el nivel de la toma de decisiones operativas.

## CONCLUSIONES

La implantación del sistema de intendencias en las Indias resultó ser un proceso complejo. Su análisis desde el punto de vista de la toma de decisiones nos permitió subrayar algunas de sus características. Así, en primer lugar, tuvo una dimensión polifacética. En cada territorio de las Indias el proceso se adaptó a las realidades locales y dependió en gran parte de las relaciones de poder.

Esta flexibilidad también implicó transformaciones en la naturaleza de las intendencias. Así, las primeras intendencias, creadas por el marqués de Esquilache (Cuba, Luisiana), tenían el objetivo de separar los asuntos de hacienda del superior gobierno mientras que las intendencias proyectadas por Gálvez supusieron cambios jurisdiccionales inéditos.

La creación de estas nuevas jurisdicciones se distinguía también de otros procesos por el papel de un actor individual, José de Gálvez. De la visita general de Nueva España a la Secretaría de Indias, Gálvez fue el principal defensor de las intendencias. El nombramiento de sus allegados en las Indias (virreyes, capitanes generales o visitadores generales) permitió difundir esta nueva jurisdicción, que conllevaba una nueva visión del superior gobierno.

Desde el principio, las intendencias plantearon problemas de legitimidad. Inicialmente pensadas por Gálvez para debilitar a los virreyes, la muerte del secretario de Estado amenazó la existencia de esas nuevas jurisdicciones: los superintendentes desaparecieron inmediatamente y las intendencias estuvieron entonces bajo la autoridad de los virreyes. La oposición del virrey de Perú, Croix, desplazó el problema. De hecho, fue el origen de profundos debates en el Consejo de Indias sobre la utilidad de las intendencias, que solo se ter-

---

<sup>104</sup> *Informe de la Contaduría y respuestas fiscales correspondientes al Expediente de Intendencias*, punto 68, 30 de diciembre de 1800, AGI, Lima, leg. 1119.

minarían con la publicación de la ordenanza de intendentes de 1803. Al fin y al cabo las intendencias aparecían como un proceso inacabado. Terminaron superponiéndose a instituciones que supuestamente debía reemplazar, dando así al aparato de gobierno de los Borbones su aspecto de rompecabezas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbad, Fabrice y Ozanam, Didier, *Les Intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992.
- Acevedo, Edberto Óscar, *La intendencia de Salta del Tucumán en el virreinato del Río de la Plata*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1965.
- Acevedo, Edberto Óscar, *Las intendencias altoperuanas en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.
- Acevedo, Edberto Óscar, *La intendencia del Paraguay en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.
- Adelman, Jeremy, *Sovereignty and Revolution in the Iberian Atlantic*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- Amores Carredano, Juan Bosco, “La Intendencia de Ejército y Hacienda en Cuba: origen y primera organización (1765-1775)”, *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, tomo IV, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1997: 9-30.
- Ansoff, Igor H., *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*, Nueva York, McGraw, 1965.
- Augeron, Mickaël, *Entre la plume et le fer: le personnel des intendances de la vice-royauté de Nouvelle-Espagne, 1785-1824, pratiques de pouvoirs et réseaux sociaux en Amérique espagnole*, tesis de la Universidad de Toulouse, 2000.
- Barbier, Jacques Armand, *Reform and politics in Bourbon Chile 1755-1796*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1980.
- Burbank, Jane y Cooper, Frederick, *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Campillo y Cossío, José del, *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Madrid, Impr. de Benito Cano, 1789.
- Deustúa Pimentel, Carlos, *Las intendencias en el Perú: (1790-1796)*, Sevilla, EEHA, 1965.
- Elliott, John H., *Empires of the Atlantic world: Britain and Spain in America, 1492-1830*, New Haven, Yale University Press, 2006.

- Fisher, Lillian Estelle, *The intendant system in Spanish America*, Nueva York, Gordian Press, 1929.
- Garavaglia, Juan Carlos y Marchena Fernández, Juan, *América latina de los orígenes a la independencia. II La sociedad colonial ibérica en el siglo XVIII*, Barcelona, Crítica, 2005.
- García de los Arcos, María Fernanda, *La intendencia en Filipinas*, Granada, Universidad de Granada, 1983.
- García y García, José Antonio, *Relaciones de los virreyes del Nuevo Reino de Granada*, Nueva York, Imp. de Hallet C. Breen, 1869.
- Lynch, John, *Spanish colonial administration, 1782-1810; the intendant system in the Viceroyalty of the Río de la Plata*, Londres, Athlone Press, 1958.
- Magdaleno Redondo, Ricardo, *Títulos de Indias*, Valladolid, AGS, 1954.
- Martínez Castillo, Mario Felipe, *La intendencia de Comayagua como factor de integración y centralización de Honduras*, Tegucigalpa, Litografía López, 2004.
- McFarlane, Anthony, *Colombia antes de la independencia: economía, sociedad y política bajo el dominio borbón*, Bogotá, Banco de la República, 1997.
- Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América*, Caracas, Impr. Universitaria, 1966.
- Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, EEHA, 1959.
- Navarro García, Luis, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*, Sevilla, EEHA, 1964.
- Navarro García, Luis, *Las reformas borbónicas en América el plan de intendencias y su aplicación*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995.
- Navarro García, Luis, *La política americana de José de Gálvez: según su "Discurso y reflexiones de un vasallo"*, Málaga, Algazara, 1998.
- Navarro García, Luis, "El reformismo borbónico: proyectos y realidades", Feliciano Barrios Pintado (ed.), *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América hispánica*, Ciudad Real, Universidad Castilla-La Mancha, 2004: 489-502.
- Navarro García, Luis, *Servidores del Rey: los intendentes de Nueva España*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009.
- Orduña Rebollo, Enrique, *Intendentes e intendencias*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.
- Paquette, Gabriel, *Enlightened reform in Southern Europe and its Atlantic colonies, c. 1750-1830*, Farnham, Surrey, 2009.
- Phelan, John Leddy, "Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy", *Administrative Science Quarterly*, 5/1 (Cornell, 1960): 47-65.



- Phelan, John Leddy, *The people and the King: the Comunero Revolution in Colombia, 1781*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.
- Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de Intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996 (1.<sup>a</sup> ed. 1972).
- Ruiz Rivera, Julián Bautista, "Reformismo Local en el Nuevo Reino de Granada", *Temas americanistas*, XIII (Sevilla, 1997): 30-37.
- San Martino de Dromi, María Laura, *Constitución indiana de Carlos III: la real ordenanza de intendentes de 1782*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- Varela Marcos, Jesús, "Los prolegómenos de la visita de José de Gálvez a la Nueva España (1766). Don Francisco de Armona y la instrucción secreta del Marqués de Esquilache", *Revista de Indias*, XLVI/178 (Madrid, 1986): 453-470.
- Vieillard-Baron, Alain, "Informes sobre establecimiento de Intendentes en Nueva España", *Anuario de Historia del Derecho Español*, XIX (Madrid, 1949): 526-546.
- Vieillard-Baron, Alain, "L'établissement des intendants aux Indes par Charles III", *Revista de Indias*, 49 (Madrid, 1952): 521-546.

Fecha de recepción: 3 de febrero de 2015.

Fecha de aceptación: 14 de julio de 2015.

## Reforming the Spanish empire: the decision-making process in the creation of *intendencias*, 1765-1787

---

*The establishment of the intendencia system in the West Indies was a complex process. An analysis of the decision-making process enables us to highlight some of its major characteristics. We argue that decision-making was not only limited by royal approval, but involved strategic, tactical and operational aspects. The creation of intendencias was adapted to the local circumstances of the particular region of the West Indies. This flexibility also transformed the nature of intendencias, since those created by the Marquis of Esquilache did not have the same objectives as those created by José de Gálvez. On the whole, these new jurisdictions implied a new vision of Superior Gobierno.*

KEY WORDS: *Decision-making process; Intendant system; Bourbon reforms; José de Gálvez; Carlos III; West Indies; eighteenth century.*

---