

**LOS INICIOS DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN
AMÉRICA.
DE ZARAGOZA A CUBA:
EL CASO DE MIGUEL DE ALTARRIBA**

CARMEN PURROY Y TURRILLAS

1. INTRODUCCIÓN

Aparentemente, el descubrimiento, colonización y evangelización de América fue competencia directa del reino de Castilla. Las grandes páginas de la Historia del Nuevo Mundo están llenas de castellanos pertenecientes a todos los estamentos sociales que llevaron hasta el continente recién descubierto un nuevo modo de vida, unas nuevas costumbres, una lengua distinta y una religión hasta entonces ignorada por los habitantes de las nuevas tierras.

Parecía que el noble reino de Aragón había quedado al margen, ocupado y abocado desde siempre al Mediterráneo y a las apetencias territoriales en la península Itálica y el norte de África.

Pero como ocurre muchas veces en la Historia, no se puede generalizar, y una norma general aparece invariablemente salpicada por las excepciones. Aragón sí participó —y mucho— en la magna obra de España en el Nuevo Continente. Recientes estudios así lo han puesto de relieve, y casos concretos nos han demostrado que también los aragoneses aportaron sus manos para la construcción de un Nuevo Mundo en el que se cifraron muchas esperanzas: América¹.

1. Con motivo del V Centenario del Descubrimiento de América se desarrolló una importantísima investigación sobre el papel desempeñado por Aragón en el Nuevo Mundo; entre la abundantísima bibliografía queremos destacar la Colección «Las Españas y América» dirigida por el prof. Mario Hernández Sánchez-Barba, patrocinada por Mapfre, concretamente el tomo *Aragón y América*, Madrid, Mapfre, 1992.

Como es bien sabido, una vez que comenzó la colonización de América, muchas de las instituciones ya existentes en la Península se trasplantaron allí adaptándolas a las necesidades concretas de un territorio tan amplio que empezaba a estructurarse y administrarse del mejor modo posible. Una de esas instituciones fueron las Intendencias, un nuevo sistema de organización que la nueva dinastía de los Borbones instaló en España y que pronto dió el salto hasta América, donde se implantó con desigual fortuna.

Éste es el tema que queremos desarrollar a continuación; un caso de interesante conexión entre Aragón y América personificado en Miguel de Altarriba, que pasó de ser intendente de Zaragoza a primer Intendente de Cuba en los albores de la implantación en el Nuevo Mundo del discutido sistema de las Intendencias.

Su trayectoria nos permitirá además hacer un breve recorrido por todo lo que supusieron las Intendencias en España y en América.

2. EL SISTEMA DE INTENDENCIAS

Las nuevas ideas reformistas traídas por los monarcas de la casa francesa de Borbón, supusieron cambios importantes para España en todos los órdenes.

La Ilustración, el afán de progreso, las ideas de utilidad, pragmatismo, bien público y felicidad, así como la cristalización de todo ello en el reinado de Carlos III, aportaron al gobierno y a la administración española un deseo de renovación profunda. Estos nuevos ideales que conformaron sobre todo la segunda mitad del siglo XVIII y los primeros del XIX —truncados por la invasión francesa— también afectaron al Nuevo Mundo, con la implantación de una figura nueva y fundamental: las Intendencias ².

Es valorado por distintos autores como la gran novedad de la época que en un momento dado pareció que podía llegar a sustituir al cuadro administrativo territorial anterior ³; o como idea típicamente del siglo XVIII, dentro del «ideal del buen gobierno» ⁴. No obstante, posiblemente una de las mejores definiciones sea la de Rees Jones, que hace especial

2. No obstante, PIETSCHMANN, Horst, «Dos documentos significativos para la historia del régimen de intendencias de Nueva España», *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, serie 2, 3-4, 1971, lanza la idea de posibles antecedentes de las intendencias en España a lo largo del siglo XVII.

3. MURO OREJÓN, Antonio, «Los cauces administrativos y su montaje institucional», en *Historia General de España y América*, tomo XI-2, Madrid, Rialp, 1989, pp. 109-159.

4. REES DONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. Introducción, p. 15.

hincapié en su vertiente hacendística englobada en las ideas reformistas de la época⁵.

Su origen ha sido discutido por los especialistas, ya que mientras la mayor parte de los autores que han estudiado este tema consideran que es una importación francesa y con un origen oscuro y remoto, hay quien defiende que Luis XIII y Richelieu los utilizaron como «instrumentos incipientes de centralización», aunque su mayor auge lo alcanzaron con Luis XIV (1638-1715) y se mantuvo hasta la Revolución, que los vio como símbolo de la opresión y el absolutismo⁶.

Su procedencia francesa es innegable y su implantación en España se debió a Jean Orry, enviado en 1701 hasta 1706 por Luis XIV a España para hacer un estudio de las finanzas españolas. Este recomendó reformar las estructuras políticas y financieras con medidas concretas, para aumentar la eficacia en materia de impuestos. No obstante, comenzó a demostrar verdadera autoridad cuando se estableció en España en 1713, creó cuatro nuevas Secretarías de Estado, centralizó el gobierno territorial asignando Intendentes a las provincias, responsables ante un Veedor general⁷. Sin embargo, antes de poder poner en práctica estas ideas, fue destituido y expulsado de España en febrero de 1715⁸.

No obstante, existe también otra teoría menos documentada que considera que el origen de las Intendencias está en una ordenanza de 4 de julio de 1718 de Felipe V, alegando que *habiendo antiguamente nacido en España, fue luego aprovechada en otras naciones, con notorias ventajas de su gobierno, como cabe esperar lo será ahora en mis reinos...*⁹, y que estableció Intendentes en cada una de las provincias, con facultades en materia de Justicia, Hacienda, Guerra y Policía. Ningún historiador ha confirmado esta idea, y es más probable que el origen de las Intendencias

5. El régimen de intendencias iba a colocar todo en su correcta posición, en virtud del mecanicismo ilustrado de un *Buen Gobierno*, pues fijada la exacción de los Reales Derechos con Igualdad y justicia asegura al vasallo el goce tranquilo de todo lo demás que su industria y aplicación le procure, que es la ventaja y libertad de que ha estado privado, y que le ha hecho entregarse al abandono al ver pasar a otras manos el fruto de sus sudores El Rey estaba convencido de que el indio no era indolente por un vicio de su constitución física, ni por los rigores del clima ya que su ocio se daba por igual en provincias muy distantes. Para arrancarlos de ese estado lamentable bastarían las máximas y prudencias de un Gobierno ilustrado y justo; en REES JONES, R, «Algunas repercusiones jurídicas de la difusión de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires», en *Revista de Historia del Derecho*, n.º 15, (Buenos Aires, 1.987), pp.403-431.

6. REES JONES, R, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 47-67.

7. Cargo que se reservó para sí mismo.

8. REES JONES, R, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p.74; MORALLANI DE PÉREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y América*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1966, pp. 27-54; y LYNCH, John, *Administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967.

9. Citado por MORALLANI DE PÉREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y América*, p. 27.

españolas estuviera en el modelo francés ¹⁰, y más tarde se implantara en los territorios de la América española.

3. LAS INTENDENCIAS EN ESPAÑA

Felipe V, una vez instalado con plenos derechos en el trono de España, comenzó una serie de reformas y modernizaciones que necesitaba el país en todos los órdenes, pero especialmente en la obsoleta administración. Una de sus primeras medidas fue la instalación del sistema francés de las Intendencias en la Península.

Tras varios intentos en 1718 y 1721 —con disposiciones y anulaciones posteriores— en 1749 el sistema se estableció de modo preciso, aunque en los años posteriores (1760, 1776, 1780, 1787 y 1799) sufrirían algunos cambios y reajustes.

Mediante la Ordenanza de 13 de octubre de 1749 se establecieron del siguiente modo:

1. Ocho intendencias de Ejército y Provincia en España, concretamente en Cataluña, Aragón, Valencia, Sevilla, Zamora, Extremadura, Galicia y Mallorca.

2. Siete de Provincia de primera clase en Madrid, Burgos, León, Asturias, Granada, Córdoba, Toledo y Valladolid.

3. Seis de segunda clase en La Mancha, Murcia, Segovia, Jaén, Cuenca y Salamanca. Cinco de tercera en Palencia, Toro, Avila, Soria y Guadalajara.

Pero no acabó ahí su implantación, se continuaron creando Intendencias. Parece que en 1920 existían un total de 31 Intendencias, 23 de ellas en provincias ¹¹.

Los poderosos Intendentes gozarían de autoridad suprema, amplias facultades, e importantes atribuciones en materia de Justicia —que se irían reforzando con el tiempo—, Hacienda, Guerra ¹², y Orden Público; con atribuciones semejantes a las del Corregidor de la capital. Existiría además la figura de los Subdelegados, que eran sustitutos de los Inten-

10. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 73-74. Alega como posible causa de que el monarca quisiera buscar un origen autóctono hispano a las Intendencias ante el descontento de los españoles hacia su implantador, el impopular Orry.

11. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 76; y NAVARRO GARCIA, Luis, *Intendencias en Indias*, p. 11.

12. Ya en 1711 se había creado una primera Superintendencia de Ejército y Provincia, y en 1717 una Intendencia General de Ejército y Marina; REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 75.

dentes en los puertos de las Provincias cuya cabecera estaba en el interior, los hubo en Santander, Málaga, Cartagena y Cadiz, correspondiendo a las Intendencias de Burgos, Granada, Murcia y Sevilla ¹³.

4. LAS INTENDENCIAS EN AMERICA

Como ya hemos afirmado más arriba, está claro que el antecedente de las Intendencias americanas son, sin duda, las peninsulares, que fueron trasplantadas a la América hispana con ligeras variantes, impulsadas con gran fuerza por el Secretario de Hacienda del primer monarca de la dinastía de los Borbones: Campillo «

En el Nuevo Mundo, los Intendentes sustituyeron a los Corregidores-Gobernadores y Alcaldes Mayores y, por ello, asumieron sus obligaciones en orden a la Justicia civil y penal. Como en España, fundamentalmente tenían atribuciones de Policía, Justicia, Hacienda, Economía y de Guerra. Los Intendentes podían dictar disposiciones que eran de obligado cumplimiento en su Provincia, las cuales se copiaban en los libros registros-cedularios. Por su calidad militar estaban bajo el Fuero de Guerra y especialmente habían de ocuparse de todo lo concerniente a los abastos y municionamiento, provisión y defensa de fortificaciones y presidios; y todo lo relativo al mantenimiento de tropas ¹⁵.

Subalternos de los Intendentes fueron los Subdelegados, considerados por algunos historiadores como la más importante autoridad después de la de los Intendentes, en los órdenes efectivos y prácticos «

Como hemos visto, en España los Subdelegados eran sustitutos de los Intendentes en los puertos de las Provincias cuya cabecera estaba en el interior; pero en América, cada uno de los Virreinos, Presidencias y Gobernaciones se dividieron en Intendencias de Provincia con sus correspondientes Intendentes Provinciales, y, a su vez, cada una de las citadas Intendencias fue subdividida en Distritos dirigidos por Subdelegados.

13. CANGA ARGÜELLES, José, *Diccionario de Hacienda para uso de los encargados de la suprema dirección*, cit. NAVARRO GARCIA, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, p. 88, nota 26.

14. José de Campillo y Cossío (1693-1743), autor de un manuscrito famoso en la época, titulado *Nuevo sistema de gobierno económico para la América: con los males y daños que le causa el que hoy tiene, de los que participa copiosamente España; y remedios universales para que la primera tenga considerables ventajas, y la segunda mayores intereses*.

15. NAVARRO GARCIA, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959.

16. ACEVEDO, Edverto Oscar, *Las Intendencias altoperuanas en el Virreinato del Río de la Plata*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1992, p. 35.

El establecimiento del sistema de Intendencias en la América española fue lento y paulatino. El cuadro más amplio de las Intendencias lo recoge la Ordenanza General de 1802, e incluye las siguientes:

1. En las Antillas: la de Cuba (creada en 1764) y la de Puerto Rico, unida a la Gobernación, creada ya en el siglo XIX. Se estudió su implantación en la Nueva España por el visitador José de Gálvez, en 1768, durante el virreinato de Croix, pero se aplazó la introducción por los inconvenientes encontrados.

2. En Venezuela existió la de Caracas (establecida en 1776) y de la que formaban parte Maracaibo, Cumaná, Margarita, Trinidad y la Guayana.

3. En el Virreinato del Río de la Plata se establecieron ya las Intendencias Provinciales en 1783, por lo que hubo ocho Intendencias: Buenos Aires, Asunción de Paraguay, Córdoba de Tucumán, Salta, Cochabamba, La Paz, Potosí y Charcas o la Plata, que estaba unida a la presidencia de esta Audiencia.

4. En el Perú hubo nueve Intendencias también Provinciales, según la Ordenanza de 1782-83: Lima, Tarma, Trujillo, Cuzco (unida a la Presidencia de esta Audiencia, que se creó tardíamente), Guamanga, Huancaavelica, Arequipa, Puno (esta Intendencia dependía en 1796 en asuntos de Justicia de la Audiencia de Cuzco, y en Policía, Hacienda y Guerra, del virrey peruano) y Chiloé (la gran isla chilena que por su interés militar permaneció vinculada al Virreinato).

5. En la Nueva España se establecieron doce Provincias: México, que es la Intendencia General, Puebla de los Ángeles, Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fé de Guanajuato, San Luis de Potosí, Guadalajara (donde la Intendencia está unida a la Presidencia de la Audiencia), Zacatecas, Durango y Arispe, que comprende además los territorios de Sonora y Sinaloa.

6. En Guatemala: Santiago unida a la Presidencia-Gobernación, San Salvador, Comayagua, Nicaragua y Chiapas. Chile tendría dos: Santiago unida a la Presidencia de la Audiencia y Concepción de Chile.

7. En Filipinas no estaba prevista ninguna Intendencia, si bien la Ordenanza de 1802 autorizó al Consejo de Indias a establecerla.

8. Para el Virreinato del Nuevo Reino de Granada fueron previstas las de Santa Fe, Popayán, Cuenca, Cartagena de Indias y Panamá.

5. LOS PRIMEROS PASOS DE LAS INTENDENCIAS EN AMÉRICA. LA INTENDENCIA DE CUBA: MIGUEL DE ALTARRIBA, PRIMER INTENDENTE.

En el siglo XVIII se hizo más patente que nunca la necesidad de establecer en América un buen gobierno y una útil administración. La experiencia que supuso en España la implantación de las Intendencias era reciente y sus resultados iban convenciendo de su utilidad a los políticos ilustrados de la época.

No es de extrañar que entre los Secretarios y Ministros del Monarca se acariciase la idea de llevarlas hasta los territorios americanos. Hubo muchos proyectos y varios intentos fallidos; Ya hemos señalado como ejemplo el interés de Campillo. Pero, más concretamente, merece especial mención al hablar de la primera realización del proyecto la controvertida figura del siciliano Esquilache.

El impopular ministro de Carlos III, traído por éste de Italia, que pasaría a la pequeña historia de nuestro país por haber querido cambiar la vestimenta de los madrileños cortando capas y sombreros ante un descontento general de tales proporciones que un motín provocó su caída y exilio en 1766, adquiere en la Historia «oficial» la dimensión de propulsor y creador de las primeras Intendencias de América: Cuba y, dos años después, Luisiana.

Así el 31 de octubre de 1764, bajo la estricta mirada del Comisario de Indias Frey Julián de Arriaga, nació la primera Intendencia americana sita en Cuba. Se puede decir que fue más un experimento que otra cosa, pero había un gran interés y muchas esperanzas en que fuera un éxito.

Con una finalidad más burocrática que hacendística o judicial, se puso al frente de ella a alguien de reconocido prestigio y capacidad para llevar a cabo una tarea tan comprometida. El elegido fue Miguel de Altarriba, Intendente de Zaragoza, con amplia experiencia y capacidad, a quien se le dió una instrucción especificando sus atribuciones en las materias de Hacienda y Guerra, pues estos eran los ramos que abarcaba. Con especial dedicación al gobierno de las tropas enviadas a la isla para reforzar su defensa tras la irrupción de tropas inglesas en La Habana en 1762. Sendas Reales Órdenes de 1766 y 1767 aclaraban las dudas surgidas al implantar esta Intendencia de Cuba ¹⁷.

Las razones que movieron al Rey a firmar el Decreto de su creación no pueden estar más claras:

17. REES JONES, R, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*; NAVARRO GARCIA, L, *Intendencias en Indias*.

Las ventajas que el establecimiento de las Intendencias en el reino de Castilla ha traído a mi Real Herario en la mejor administración de sus ingresos, y a mi ejército en el seguro aprovisionamiento de abastecimientos, me ha movido a pensar que la aplicación del mismo sistema en la isla de Cuba puede tener resultados similares. Por tanto, he resuelto establecer en la dicha isla un Intendente, con base en La Habana, que tendrá conocimiento de los dos departamentos de Hacienda y Guerra, en la misma manera que los Intendentes de Castilla¹⁸.

Así las cosas, Miguel de Altarriba, Intendente de Zaragoza, pasaba a ser el primer Intendente de toda América al convertirse en el primer Intendente de Cuba al tomar posesión de su cargo el 8 de marzo de 1765.

Esta primera experiencia cubana fue continuada pocos meses después por la provincia de Luisiana, y se nombró Intendente y Gobernador a Juan José de Loyola que residió en Nueva Orleans.

Las ordenanzas definían a los Intendentes como magistrados puestos para fomentar la agricultura, promover el comercio, excitar la industria, favorecer la minería y procurar, en suma, por cuantos medios quedan a su arbitrio y facultades que les están concedidas, la felicidad de sus vasallos

Eran funcionarios públicos a quienes correspondía la revalorización de todas las fuentes de la economía y al propio tiempo, y como consecuencia, el incremento del erario público. Los Intendentes ejercían sus atribuciones en los territorios denominados Provincias. La creación —en la época inicial— respondió a una idea de poderes especializados, descargando a Virreyes y presidentes del mando pleno ¹⁹

Estas dos Intendencias fueron seguidas con vivo interés por muchas personas; unas para comprobar su resultado y otras para pedir su abolición.

Entre las primeras no podemos por menos que citar a Luis de Gálvez, el famoso Visitador, que con sus informes tan favorables al establecimiento de este sistema en América, contribuyó de modo decisivo a su extensión en los años sucesivos, hasta abarcar buena parte del territorio, como hemos visto más arriba.

Entre los segundos hay que nombrar al Capitán General de Cuba, Antonio María de Bucarelli y Ursua, que en fecha tan temprana como 1769, apenas cuatro años después de la llegada de Altarriba, ya elevaba

18. REES JONES, R., *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p.80; LYNCH, J., *Administración colonial española, 1782-1810: El sistema de Intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967, p. 54.

19. MURO OREJÓN, Antonio, *Los cauces administrativos y su montaje institucional*, pp. 109-159.

su voz al Secretario Arriaga contra la Institución y solicitaba la supresión de la intendencia de La Habana ²⁰.

6. ORDENANZAS PARA LAS INTENDENCIAS.

La legislación para los Intendentes se fue configurando paulatinamente en forma de sucesivas instrucciones y disposiciones reales que iban solventando las deficiencias que se apreciaban en el ejercicio diario de las funciones de los Intendentes y sus ayudantes.

Ordenanzas generales

Las primeras Ordenanzas se dieron para las Intendencias de España, que después servirían de ejemplo para las de América.

1. Ordenanza de 1718 otorgada por Felipe V²¹.

Constaba de 143 artículos, reglamentando la función de los Intendentes de modo que no hubiera conflictos de competencias con otros funcionarios. En una instrucción anexa se señalaban las atribuciones y responsabilidades del Tesorero General, contadores y pagadores. Fue revocada, debido a las protestas que surgieron desde los sectores «privilegiados» y «burocráticos» por una Real Cédula de 1 de marzo de 1721, relegando a los Intendentes a Superintendentes para atender los asuntos fiscales de las Provincias ²².

2. Ordenanza de 13 de octubre de 1749, para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Provincia y Ejército ²³. Entre la revocación en 1721 de la Ordenanza de 1718 y esta nueva Ordenanza de 1749, las Intendencias experimentaron ciclos, en los que sus facultades oscilaban a medida que la Corona intentaba definir sus funciones en el sistema de gobierno. Fue muy semejante a la de 1718, pero reforzaba el papel de los Intendentes en cuestiones judiciales, porque les transfería atribuciones propias del Corregidor, con la asistencia de Alcaldes Mayores, quienes quedaron como Tenientes letrados de los Intendentes, con jurisdicción criminal y contenciosa.

3. La Real Ordenanza para el Virreynato del Río de la Plata, 28 de enero de 1782, completada con la Real Ordenanza de 5 de Agosto de

20. MORALLANI DE PÉREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y América*, p. 38.

21. MORALLANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y América*; y REES DONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 75-76.

22. Estos Superintendentes habían sido instalados en 1691.

23. MORALLANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *La intendencia en España y América*, p. 34; y REES DONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 75.

1783²⁴, y la *Real Ordenanza para el Reino de la Nueva España*, 4 de diciembre de 1786²⁵, son las dos instrucciones más importantes que se dictaron para los Intendentes²⁶. Ésta de 1786 contó, además, con una *Justa Repulsa* datada en México el 19 de junio de 1787, que analizaremos más adelante²⁷.

4. Dada la experiencia y la evolución de la institución, se llegó a una *Ordenanza General de intendentes*, que se dió el 23 de septiembre de 1802, que era refundición —con variantes— de las anteriores, extendiendo las Intendencias a toda América y Filipinas. Estuvo muy poco tiempo en vigor, pues se mandó recoger en 1804, sin que se hubiera aplicado todavía el régimen en Nueva Granada²⁸.

5. La *Ordenanza General de 1803*, obra de Escobedo²⁹, se ocupó ampliamente de legislar sobre los subdelegados³⁰ y estableció expresa-

24. Relativa a que los naturales y las personas carentes de medios pudieran ser dotados de capitales de trabajo, los denominados *socorros*, REES DONES, Ricardo, *Algunas repercusiones jurídicas de la difusión de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires*, pp. 403-431.

25. Por Real cédula de 4 de diciembre de 1786 se sirvió su S.M. establecer en este reino Intendentes de Ejército y Provincia, dividiéndolo por ahora en doce intendencias sin incluir las Californias, con prevención que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio de cada Intendencia con el nombre de la Ciudad, Capital en que debe residir el Intendente. La General de Ejército y Provincia se estableció en México con la Superintendencia de Real Hacienda como Subdelegada de los Señores Secretarios de Estado y del Despacho Universal de Indias, lo que se hizo conocer en público en Bando de 10 de mayo de 1787. Las otras once, solo de Provincia se mandan establecer en las ciudades de Puebla, Nueva Veracruz, Mérida y Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Mechoacán, Santa Fé de Guanaxoato, Sara luis de potosí, Guadalupe, Zacatecas, Durango, y la que ya estaba establecida era la ciudad de Arispe, y se extiende a las dos Provincias de Sonora y Sinaloa, en VENTURA BELAÑA, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, Edición facsimil, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, vol. 1, CCCCV, p. 217.

26. *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia era el Virreynato del Río de la Plata, de 28 de enero de 1782, Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia, de 23 de septiembre de 1803*, MORALLANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, en *Las Ordenanzas de Intendentes en Indias*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972, estudia y compara las disposiciones de las tres Instrucciones; Además el régimen de Intendencias de la actual República Argentina está estudiado por SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, Editorial Ciencias de la Administración (Buenos Aires, 1975); También REES JONES, Ricardo, *Algunas repercusiones jurídicas de la difusión de la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires*, pp. 403-431. También está transcrita en VENTURA BELEÑA, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, vol. II, p. 431 y ss.

27. REES DONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 229-284.

28. MURO OREJÓN, Antonio, *Los cauces administrativos y su montaje institucional*, pp. 109-159.

29. Ya antes de esto, Escobedo redactó, entre otras cosas, las adaptaciones a las Ordenanzas para la Intendencia de Perú, aprobadas el 25 de enero de 1785; fue autor de las instrucciones particulares para los Intendentes aprobadas el 18 de Mayo de 1785; de unas nuevas instrucciones para subdelegados que recibieron la aprobación real el 18 de Noviembre de 1785. Además elaboró varios informes para la creación de una intendencia más en Chile en 1786, o sobre «hacer ca-

mente que se pusieran subdelegados *en lugar de los corregidores y alcaldes mayores que en todas partes han de extinguirse y en los propios pueblos que antes eran cabeceras de las provincias* (artículo 41)³¹; e intentó fundar las bases de una verdadera carrera administrativa para ellos ³². Se dictó además una instrucción suplementaria al artículo 41 de esa Ordenanza.

Disposiciones complementarias

1. *Instrucción de Propios y Arbitrios* de 30 de julio de 1760; además de una *Instrucción* de 10 de Noviembre, y una *Real Cédula* de 17 de Diciembre del mismo año, que fueron ampliando sus funciones.

2. *Real Cédula* de 13 de noviembre de 1776, se dispuso la separación de Corregimientos e Intendencias.

3. La creación de *Juntas Provisionales y de Partido*, en 1780 y 1787 para reprimir el contrabando y administrar las rentas, supuso nuevas limitaciones a las facultades de los Intendentes.

4. Por *Real Orden* de 25 de octubre de 1787 se dispuso que los Intendentes dieran cuenta, para su refreno, a los Virreyes de los nombramientos que efectuasen, y a las Audiencias para su información ³³.

5. La *Real Orden* de 19 de enero de 1792 decidió que los Subdelegados servirían sus empleos durante cinco años. Para su nombramiento, los Intendentes presentarían ternas a virrey y presidente. Su remoción y prórroga se harían por causas justificadas, con aprobación previa de la Corona ³⁴

6. Con un *Real Decreto* de 25 de septiembre de 1799, e *Instrucción General* de 9 de octubre de 1799, se procuró devolverles y actualizar lo dispuesto en 1718 y 1749. Una *Real Orden* de 26 de marzo de **1800** formuló una relación general de sus facultades y obligaciones.

7. *Instrucción General de Rentas Reales* de 30 de julio de 1802 que suprimió las Juntas Provinciales y de Partido, ratificando las instrucciones de 1749 y 1760.

rreras las subdelegaciones», dividiéndolas en tres clases, que Escobedo propuso en su informe fechado el 16 de Julio de 1784.

30. NAVARRO GARCÍA, Luis, *Intendencias en Indias*, p. 129-130.

31. *Ordenanza general*, Art. 41; cit. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 166.

32. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 167.

33. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 165.

34. MORAIANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *La Intendencia en España y América*, p. 75; cit. REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, p. 165.

Otras disposiciones

Además hubo otras disposiciones puntuales, como por ejemplo:

— Reales Órdenes de 12 de septiembre de 1792 y de 7 de febrero de 1797. Se reducen los sueldos de los Intendentes a la cantidad de 4.000 pesos, exceptuando los de aquéllos que están en posesión de sus cargos ³⁵.

— Real Orden de 12 de mayo de 1792. Prohíbe a los Intendentes-gobernadores hacer cualquier solicitud de aumento de sueldo por considerar que estaban suficientemente dotados ³⁶.

— Real Orden de 5 de agosto de 1814. Comunicada por el Ministerio de Hacienda a Intendentes y Subdelegados. Se resuelve que los Intendentes y Subdelegados perciban la parte de comisos que les corresponde con arreglo a las Órdenes e Instrucciones que regían en el mes de abril de 1808 y que fueron suspendidas por Orden de la Corte de 22 de junio de 1811³⁷.

— Resolución de las Cortes de 9 de abril de 1821 Comunicada al Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda de Ultramar. Trataba de las asignaciones con que deben dotarse a los Superintendentes Generales y a sus Secretarios en México, Lima, Buenos Aires, Santa Fé y al Intendente General de Guatemala; se resolvió: 1.º Postergar el señalamiento de los sueldos de los Superintendentes de Buenos Aires y Santa Fé, para cuando el gobierno se encuentre en condiciones de nombrarlos; 2.º Se fija para los de México y Lima la cantidad de 12.000 pesos fuertes que señalan las Ordenanzas, deduciéndose de los 60.000 que devengan los Virreyes; 3.º Se establece para el Intendente General de Guatemala la suma de 80.000 pesos fuertes anuales³⁸.

— «Atendiendo a las importantes facultades que las cuatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra concedo a los Intendentes y a los demás fundamentos de estos Reinos y sus Provincias, mando que los de las BA. EN tuvieran en consideración para sujetar a fianzas del nuevo Virreynato de Buenos Aires, antes de entrar a servir sus empleos, afiancen con las resultas de su vasta administración en la cantidad de 10.000 pesos cada uno y en la forma que prescriben las leyes recopiladas de aquellos dominios para las que deben dar varios empleados en mi Real Hacienda; quedando exento de esta obligación el Superintendente Subdelegado por las preeminencias de su empleo y facultades»³⁹.

35. Disposiciones Complementarias, MORALLANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, p. 235

36. *Ibidem*.

37. *Ibidem*.

38. *Ibidem*.

39. Artículo 274 de la Ordenanza de Buenos Aires y 304 de la de Nueva España, MORAZZANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, p. 235.

— Real Cédula de 6 de mayo de 1788, por la que se concede plazo de tres meses para los morosos que no hubieren presentado las fianzas que les corresponde dar como Intendentes. Previéndoles además, que el incumplimiento de lo establecido les acarrearía en consecuencia el descuento de la tercera parte del sueldo. En lo sucesivo, se acordó que el Consejo no entregase los títulos de nombramiento hasta no poseer el interesado el comprobante de la fianza. Sólo se mantuvo el plazo de los tres meses para casos especiales ⁴⁰.

— Real Orden de 13 de marzo de 1795, dirigida al Intendente de Paraguay, con motivo de la consulta formulada por éste acerca del pago de fianza que, en virtud de la Real Cédula de 30 de diciembre de 1777 se había ordenado retener la quinta parte del sueldo al Intendente-Gobernador de la localidad por estar destinada a la fianza. Según esto y el artículo 274 de la Ordenanza de Intendencias de 1782 le correspondería dar el doble de ella. Se resolvió que se ajustase a lo indicado en dicho artículo ⁴¹.

Especial atención merecen las Intendencias Altoperuanas ⁴², posiblemente las más estudiadas, que se configuraron gracias a sucesivas disposiciones:

1. Instrucción de la Plata, 4 de enero de 1784. Obra del Presidente-Intendente Ignacio Flores ⁴³

2. *Instrucción metódica...* para los Subdelegados de Potosí, otorgada por Juan del Pino Manrique. Potosí, 28 de enero de 1784⁴⁴.

3. Como complemento a ésto, la Instrucción dictada por el Comisario Subdelegado nombrado por el Intendente Álvarez, de la Paz, en el partido de Pacajes, 7 de noviembre de 1792⁴⁵.

4. Instrucción para los partidos de Atacama y Lipés⁴⁶, 16 de diciembre de 1785 ⁴⁷.

40. Disposiciones Complementarias, MORALLANI DE PEREZ DE ENCISO, Gisela, *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, p. 235.

41. *Ibidem*.

42. ACEVEDO, edberto Oscar, *Las Intendencias altoperuanas en el Virreynato del Río de la Plata*, p. 119-125

43. ACEVEDO, Edberto Oscar, *Las Intendencias altoperuanas en el Virreynato del Río de la Plata*, p. 119-120.

44. *Ibidem*, p. 120-22.

45. *Ibidem*, p. 122-23.

46. Intendencia de Potosí.

47. El Intendente estaba imposibilitado para ir a esas regiones personalmente y designó a un representante suyo para que aplicara remedios a la envejecida y sensible decadencia a la que se han reducido aquellos pueblos por el abandono con que se ha mirado el más noble interés de la agricultura, del comercio y de la industria; ACEVEDO, Edberto Oscar, *Las Intendencias altoperuanas en el Virreynato del Río de la Plata*, p. 123-24; REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los Intendentes de la Nueva España*, Apéndices, puntos 72-75, pp. 253-254.

7. CRÍTICAS AL SISTEMA DE INTENDENCIAS

Los problemas pecuniarios, patentes en algunas de las disposiciones que acabamos de señalar; así como algunos abusos y faltas, provocaron que durante los años en que el sistema de Intendencias estuvo vigente en América, las críticas y las protestas de todo tipo fueran algo muy habitual. Ya hemos citado el temprano caso del Capitán General de Cuba, Antonio María de Bucarelli y Ursúa⁴⁸, pero la suya no fue la única voz que se levantó en contra del sistema de Intendencias.

Brevemente vamos a citar a continuación algunas de las más famosas críticas al sistema de las Intendencias, expresadas por sus contemporáneos, en muchas ocasiones por los mismos españoles que debían mantener en pie el sistema, lo que les convierte en testigos excepcionales de la realidad del momento.

1. Si seguimos un orden cronológico de ello, nos encontramos en primer lugar con la conocida *Justa Repulsa del Reglamento de Intendencias* de Nueva España de 1786, obra de Hipólito de Villarroel, de 19 de julio de 1787⁴⁹.

2. El Vicario General de los Ejércitos, Francisco por la Divina Misericordia de la Santa Romana Iglesia Presbitero Cardenal Delegado, Patriarca de las Indias, Vicario General de los Reales Ejércitos de mar y tierra, también redactó una serie de consejos y disposiciones sobre como debían desempeñar sus funciones los funcionarios de estas instituciones⁵⁰.

3. Conservamos, además, las interesantísimas *Memorias de Gobierno* del segundo Conde de Revillagigedo, Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas (1789-1794)⁵¹, donde se hace una valoración de las Intendencias, denunciando sus fallos y proponiendo soluciones.

4. Además contamos con un *Manifiesto de las razones en que esta fundado cada uno de los artículos de la Nueva Ordenanza de Intendentes de Indias*, obra de Jorge Escobedo, fechado en Madrid el 2 de agosto de 1802⁵², donde apunta algunas mejoras en la gestión de las Intendencias.

48. Hermano de Francisco de Bucarelli y Ursúa, Virrey de Navarra entre 1773 y 1780; MARTINEZ ARCE, M.^oD y SESÉ ALEGRE, J.M.^a, «Algunas precisiones sobre la provisión del Virreynato de Navarra en los siglos XVII-XVIII: El papel desempeñado por los miembros del Consejo Real», en *Príncipe de Viana*, n.º 203 (Sept-Dic, 1994), p. 549-576.

49. REES JONES, R, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, Apéndice IV, p. 253-254.

50. VENTURA BELEÑA, *Recopilación Sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*, vol II, *Otra número 77*, p. 401-404.

51. Recogido por TORRE VILLAR, Ernesto de la, *Instrucciones y Memorias de los Virreyes Novohispanos*, 2, México, 1991.

52. ESCOBEDO, Jorge, *Manifiesto de las razones en que está fundado cada uno de los artículos de la Nueva Ordenanza de Intendentes de Indias*, Edición y advertencia preliminar de Eduardo Martiré. Buenos Aires, Fac. de Derecho y Ciencias Sociales. Instituto de Historia del De-

8. VALORACIONES

El sistema de Intendencias en América ha sido ya objeto de estudio para importantes historiadores, que han valorado de distinta manera el sistema de las Intendencias y la labor de las personas que estuvieron al frente de ellas.

La mayor parte coinciden en que, en general, los Intendentes y sus Subdelegados fueron bien acogidos por las autoridades, salvo algunos pocos casos de «apegados a la tradición». Cuentan con apologistas entusiastas y detractores enconados. Unos veían en ellas la solución, tantas veces aplazada, de una total y amplia reforma en la Administración peninsular y ultramarina; otros vieron menoscabados sus intereses particulares.

Muy acertadamente Gisela Morazzani concluye: «La idea de obtener cierta homogeneidad entre el régimen metropolitano y el aplicado a sus colonias se mantuvo con firmeza en el plano de la legislación, introduciéndose todas aquellas modificaciones que imponía la realidad americana, pero sin apartarse totalmente del desarrollo que siguió la primera. Con ello, destacamos un hecho que detecta un paralelismo en su mutuo desenvolvimiento sin pretender afirmar la sumisión y dependencia de la una sobre la otra.

Por lo demás, se legisló con gran diligencia y amplitud la causa de Hacienda, espina dorsal del sistema, y se planificó en tomo a la obtención de mayores dividendos, que para entonces el Erario reclamaba con apremio. En síntesis, se creó todo un aparato de legislación fiscal con fines específicos. Se procuró no desperdiciar la ocasión de producir normas fijas y eficientes para alcanzar en breve lapso el máximo rendimiento. Se hacía necesario aumentar la producción, estimular el crecimiento de las poblaciones coloniales, multiplicar los ingresos a las rentas reales y recuperar las inversiones hechas»⁵³.

Los corregidores solían vender por la fuerza a los Indios mercancías a precios altísimos. Se les ha acusado también de crear un monopolio del tráfico mercantil a su favor; malversar fondos pertenecientes a la Hacienda Real, movidos por un ánimo de lucro desvergonzado; desatender gravemente sus obligaciones; no administrar justicia imparcial y no llevar una administración ordenada. Sus posibilidades de «hacer negocio» eran muy variadas, su única limitación era su propia conciencia. Se pretendió

recho Ricardo Levene. Colección de Textos y Documentos para la Historia del Derecho Argentino, 1983

53. MORAZZANI DE PEREZ ENCISO, Gisela, *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, p. 41.

eliminar los abusos de los alcaldes mayores mediante los subdelegados, a los que se les prohibía cualquier tipo de comercio ⁵⁴.

Con el sistema de las Intendencias quiso eliminarse todos los problemas de la Administración local indiana, idea que fue criticada por los conocedores de la verdadera situación americana. El Virrey de Nueva España, Antonio Bucarelli, fue quizá quien mejor analizó la situación y criticaba el proyecto por considerar que no podía culparse de los múltiples problemas al sistema o a las leyes, sino a los funcionarios que violaban la normativa real ⁵⁵.

Similar es el planteamiento de Fisher sobre la Intendencia de Perú, ya que considera que la Ordenanza de intendentes pretendía librar al Virreinato de los abusos sociales y administrativos propios del régimen de los Corregidores, se buscaría una solución paulatina de éstos por subdelegados, aunque al final se pidió una sustitución rápida e inmediata ⁵⁶.

54. PIETSCHMANN, Horst, *Alcaldes Mayores, Corregidores und Subdelegados. Zum Problem der Distriktsbeamtenerschaft im Vizekönigreich Neuspanien*, pp. 173-270, llega incluso a afirmar que Madrid decidió legalizar los negocios comerciales de los funcionarios locales para así al menos lograr cierto control sobre el volumen de los negocios, la oferta y la configuración de los precios.

55. PIETSCHMANN, Horst, *Alcaldes Mayores, Corregidores und Subdelegados. Zum Problem der Distriktsbeamtenerschaft im Vizekönigreich Neuspanien*, pp. 173-270.

56. FISHER, J.R., *Government and Society in Colonial Perú. The Intendant System (1784-1814)*, London University of London, 1970.