

LA ORDENANZA DE INTENDENTES PARA LA NUEVA ESPAÑA; ILUSIONES Y LOGROS

Guillermo F. MARGADANT S.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los antecedentes europeos.* III. *Las intenciones indianas.* IV. *La ordenanza del 4 de diciembre de 1786.* V. *Ulteriores desarrollos del texto de esta Ordenanza.* VI. *Críticas formuladas en aquella época, de la Ordenanza de 1786.* VII. *Epílogo.*

I. INTRODUCCIÓN

Cada uno de los tres siglos novohispanos es capaz de entusiasmar al estudioso de la historia del derecho; pero cada uno es así por diferentes razones. En el periodo de 1521-1597 nos fascina la inmensidad del problema ético-político, colocado de pronto sobre los hombros de los administradores mundanos y espirituales de la comunidad española. Un mundo con civilizaciones neolíticas tuvo que ser incorporado repentinamente en un imperio renacentista; hubo que sustituir el paganismo por el catolicismo —de preferencia no por la fuerza— y a este respecto el Estado tuvo que coordinarse con una Iglesia que era un complejo conglomerado sinérgico, en cambio perpetuo, de clérigos seculares y reglares (a cuyo dualismo se añadió como tercera potencia la Inquisición), además de lo cual los reglares se dividieron entre órdenes que a menudo se encontraron en fricción entre ellas. La base jurídica de toda esta aventura fue discutible: las “Letras Alejandrinas” eran vagas, y hubo que buscar recurso a otra clase de argumentos, como al derecho de conquista. Varios problemas básicos tuvieron que resolverse: el papa, ¿solo había autorizado a la Corona castellana a cristianizar, o también a aprovecharse fiscalmente? Los colonos, ¿tenían realmente el derecho moral de enriquecerse en las Indias? La población original, ¿podía ser esclavizada? Y si no, ¿podía cuando menos ser constreñida a labores remuneradas? ¿Era factible organizar el Nuevo Mundo como “Dos Repúblicas”, ligadas en la cúspide? La encomienda, hija de la emergencia, figura neofeudal, incompatible con el espíritu centralizador de los nuevos Estados renacentistas, ¿era ética y prácticamente recomendable? Y ¿cuál sería la mejor

estructuración de la administración pública de las posesiones de ultramar?

Después de casi dos generaciones de experimentación en *zigzagueo*, el “rey prudente”, Felipe II, pardo administrador tenaz, puso cierto orden en el panorama de las soluciones, aunque un orden con distintos perfiles en varias regiones. Así, la discusión de los múltiples problemas y los diversos intentos de solución, hacen la historia jurídica novohispana del siglo XVI tan atractiva.

Sobre la base colocada por Felipe II, la Nueva España puede comenzar a caminar confiadamente, y así se inicia el siglo XVII, siglo relativamente tranquilo —salvo por lo que se refiere a dos rebeliones populares—; y el cambio del acento económico desde la minería hacia la agricultura da a este periodo un ambiente más estable y ecológicamente más atractivo. La decadencia española va en contrapunto con una evolución favorable novohispana, apoyada en la recuperación demográfica indígena desde el primer tercio de aquel siglo. Observamos una apreciable elevación del nivel de la vida novohispana en todos sus aspectos, con beneficios, también, para el proletariado.

Muy distinta es la atmósfera del siglo XVIII: el cambio de la agotada dinastía de los Habsburgos por los Borbones trae a esta fase de nuestra historia una serie de innovaciones racionalistas, antitradicionalistas, que dan al estudio de esta época un sabor propio. Aunque no tengan la visión y originalidad de un Federico de Prusia, estos Borbones, de todos modos, representan dignamente la idea del Despotismo Ilustrado, y su política ha tenido un profundo impacto en la Nueva España, reforzando mediante medidas liberalizantes la base económica heredada del siglo anterior.

Es en esta época que la ciudad de México se convierte en la “Ciudad de los Palacios”; la impresión bastante favorable que recibió Humboldt de la vida general novohispana es un último reflejo del auge que los Borbones dieron a estas tierras, y la referencia famosa al “mal gobierno”, en 1810, de ningún modo puede aludir a los eminentes virreyes que mandó la Península, hasta el ascenso de Godoy.

Las innovaciones aportadas por los Borbones ofrecen un amplio panorama. Muchas se refieren a la política económica. Se deja de subordinar los intereses económicos de la Nueva España a los intereses, reales o supuestos, de la metrópoli.¹ Viendo cómo grandes poderes (Rusia, Inglaterra, Francia, y, después de 1776, las ex colonias británicas en América) se acercan a la Nueva España, y espantada por la ocupación inglesa de

¹ Arcila Farías, E., *El siglo ilustrado en América; reformas económicas del siglo*

La Habana, tan cerca de Veracruz (que a su vez está ligada a la ciudad de México por la única carretera buena de la Nueva España), la Corona emprende una magna reforma militar.² La minería recibe un nuevo impulso por innovaciones técnicas (facilitadas mediante un mejor contacto con especialistas extranjeros —a menudo alemanes—) y reformas administrativas. El regalismo fortalece el Real Patronato Indiano mediante nuevas interpretaciones, tratando de convertir a la Iglesia en instrumento útil al servicio del aparato estatal. Nuevos virreinos y comandancias generales se establecen en las Indias. Una reforma agraria trata de hacer justicia a grupos indígenas y al fisco. Reformas fiscales modernizan la Real Hacienda e, inspirada en experimentos en la metrópoli y en varias pruebas en otras partes de las Indias, en 1786 es promulgada para la Nueva España aquella importante Ordenanza de Intendentes, objeto de este ensayo, que fue ideada al mismo tiempo como una Ordenanza general para las Indias, en sustitución de las normas ya expedidas al respecto para otras partes de ellas.

El buen gobernar implica una inherente polaridad —inclusive contradicción—, como sabe por experiencia cualquier administrador, desde un humilde director de seminario de nuestra facultad, hasta un presidente de una República:

a) Hay que respetar cierta continuidad; uno no puede cambiar demasiadas cosas a la vez. Uno de los derechos inalienables del hombre (aunque todavía no añadido a la lista habitual) es el de poder llevar a cabo su existencia diaria con una buena proporción de rutina, y de morir en —más o menos— el mismo ambiente cívico fundamental que haya circundado su cuna. Es mejor para la felicidad del hombre promedio (no pensamos en genios o aventureros); y, además, sólo así pueden funcionar satisfactoriamente por largas épocas los archivos, oficinas fiscales u otros elementos de la organización pública o privada.

b) Hay que aerodinamizar la administración constantemente; en primer lugar mediante avalanchas de pequeñas correcciones en los detalles, y medidas de experimentación; y en segundo —de vez en cuando— mediante reorganizaciones fundamentales, radicales.

Ciertas épocas y ciertas sicologías de gobernantes individuales se prestan más para la continuidad, y otras para la innovación; pero siempre debemos evitar colocarnos totalmente del lado de un polo o del otro.

XVIII en *Nueva España*, Caracas, 1955. En el centro de estas reformas se encuentra la Pragmática de Comercio Libre de 1778.

² Velázquez, Ma. del Carmen, *El estado de guerra en Nueva España, 1760-1808*, México, 1950.

La administración pública novohispana del comienzo del siglo XVIII no era un modelo de eficacia, aunque muchos funcionarios se encontraban muy contentos con el estado de cosas, considerando sus privilegios-al-margen-de-la-ley como un don que la divinidad, muy justificadamente, había colocado entre sus manos.

Para nuestro tema ha sido importante aquel cambio del mando supremo, cuando en 1700 Carlos II, “el hechizado”, murió sin descendencia, de modo que mediante una guerra de 1701 a 1714 (con intensa injerencia transnacional) los Borbones pudieron ascender al trono español (bajo ciertas restricciones concedidas a los Habsburgos). Esto facilitó un crecimiento del impacto francés en la vida hispana del siglo XVIII, abriendo puertas y ventanas hacia el racionalismo, la mentalidad del iluminismo, y predisponiendo así para un traslado del acento desde el primero hacia el segundo de los mencionados principios.

Entre las diversas innovaciones proyectadas y en parte efectuadas, la idea del establecimiento de un sistema de intendencias en las Indias obtuvo un valor emocional destacado; se convirtió en bandera de los progresistas, y en blanco para las críticas de los conservadores, aquí en la Nueva España. Sus ideas básicas fueron: uniformidad, con descentralización de ejecución, y con unas pocas concesiones a situaciones regionales; una división del poder estatal, con pesas y contrapesas, pero no en el sentido montesquieuiano; racionalización de lo fiscal —incluyendo el nivel municipal— y conciencia de la necesaria relación entre la economía popular y la productividad impositiva; y en el fondo de esta innovación sentimos la presencia de Francia y de aquel abuelo de la Francia de aquel entonces (y de hoy): Descartes, Cartesio. Todos conocemos su admiración por el espíritu de las matemáticas; sabemos que las matemáticas —en aquella época todavía consideradas como una estructura atemporal— y la historia (esencialmente temporal), se encuentran en extremos opuestos. Y así, en la sustitución de sistemas locales, históricamente determinados, por un sistema uniforme, racional, uno vislumbra al cartesiano.

Como veremos, varios factores españoles se juntaron a este cartesianismo, a favor del sistema de las intendencias. Pero otros factores se opusieron. A ciertos defectos organizatorios del ambicioso nuevo sistema, se juntaron la oposición por parte de los intereses favorecidos por el *status quo*; la prudencia de altos burócratas conservadores; la falta de fondos para aceitar debidamente el nuevo aparato; la distancia entre la metrópoli y la Nueva España (a fines del siglo XVIII todavía considerable, a pesar de las mejoras del correo desde 1764); desafortunadas

coincidencias, como la muerte, a destiempo, de algunos propulsores del nuevo sistema y su sustitución por personas muy discutibles; y, además, el hecho de que, poco después de la promulgación de la Ordenanza de 1786, una cadena de crisis en el mundo noratlántico distrajo gran cantidad de las energías y capacidades del gobierno español. Además, precisamente en aquella época se puso de moda el sistema de división de poderes a la Montesquieu, relativamente ajeno a la mencionada Ordenanza.

A pesar de tanta mala suerte y adversidad, la Ordenanza de 1786 ha dejado ciertas huellas en la realidad mexicana, como veremos.

II. LOS ANTECEDENTES EUROPEOS

Ya hemos mencionado el impacto del cartesianismo en el pensamiento administrativo. En la labor del Rey-Sol y de su incansable ayudante-administrador Colbert, lo hallamos, y, aunque la paz de Utrecht, con Inglaterra (1713) y la de 1714 con Holanda,³ impidieran una unión personal entre las Coronas de España, Francia y Portugal, la experiencia administrativa francesa encontró canales institucionales y personales para llegar a España: no debemos pensar que un Alain Vieillard-Baron⁴ sólo por chauvinismo haya subrayado la importancia del modelo francés en los experimentos administrativos españoles. Felipe V de España dependía de su glorioso abuelo para ayuda militar, especialistas administrativos, dinero y carisma; sabemos que ya desde los años de lucha por el trono se apoyaba en la labor de franceses para asuntos no sólo militares y navales, sino también de organización financiera (en aquellos tiempos todavía esencial para lo militar); en muchas medidas sentimos la influencia del racionalismo francés, que en España estaba creando una Ilustración *nacional*, menos cosmopolita, más patriotista (e inclusive con una buena dosis de catolicismo).

Para este racionalismo había mucho quehacer, en España, país que padecía de una administración básicamente corrupta (en parte debido a la venta de los oficios), con un visible exceso de clérigos seculares (cuando menos activos en diversas actividades cívicas que los racionalistas españoles a menudo estaban dispuestos a aprobar), y de clérigos reglares (cuyo argumento de que *orare est laborare* no pudo convencer

³ *Spain under the Bourbons, 1700-1833*, cd. Hargreaves-Mawdsley, Univ. of South Caroline Press, 1973, pp. 48-52 y 53-57.

⁴ Vieillard-Baron, A., "L'Etablissement des Intendants aux Indes par Charles III", *Rev. de Indias*, Madrid, 49, 1952, pp. 521 y ss.

a todos los españoles racionalistas de aquel entonces). El sector progresista de la elite española no pudo menos que observar que el alto clero no contribuyera equitativamente a la recaudación fiscal; que la Iglesia estuviera frenando el desarrollo económico por la exagerada cantidad de días festivos; que la mano muerta (nobilitaria y eclesiástica —siempre en aumento—, en cuanto a la Iglesia, a causa de las últimas voluntades y sus mandas a favor de ésta) no era lo que las ideas modernas sobre la economía aconsejaban; que la censura frenaba la entrada, a España, de muchos libros que la modernización del país necesitaba; y que el pueblo, a menudo desarraigado (los “vagamundos”) difícilmente llegaría a entusiasmarse por el trabajo diario, mientras las clases superiores conservaran aquel desprecio en que guardaron las humildes actividades útiles (actitud tan contraria a la oficial glorificación del trabajo a la que fácilmente condujeron ciertos dogmas del protestantismo). Además, muchos se dieron cuenta de los efectos ecológicos de la deforestación de la Península, y de la fiebre agotadora de una inflación, natural en vista del impacto de los metales preciosos de las Indias, en una economía de poca producción. Así, la elite racionalista y nacionalista de la España borbónica se abrió para un progresismo político-económico que, por lo pronto, en tiempos de Felipe V, se manifestó primero en proyectismo, pero que sobre todo durante los intervalos pacíficos del siglo XVIII, llegó más allá: al nivel de las realizaciones.

Sobre todo bajo Carlos III (1759-1788), inteligentes colaboradores seleccionados por el rey, generalmente pertenecientes a esta corriente racionalista, consiguieron llamativos logros, que se sintieron claramente en esta Nueva España, que había recuperado ya el primer lugar económico en las Indias (posición que durante el siglo XVIII había perdido temporalmente ante el virreinato del Perú).

Antes del traslado de las intendencias a las Indias, en la Península había cristalizado un sistema de intendencias, ligeramente distinto. Fue parte de una paulatina reforma total del sistema administrativo de la España borbónica. Primero, entre el rey y el tradicional Consejo de Estado se formó un puente administrativo, la secretaría de Estado. Ésta, con el tiempo, se subdividió en ministerios de estilo moderno, secretarías de Estado, y en esta subdivisión se vislumbran las “Cuatro Causas” de la Ordenanza de Intendentes, de 1786. A medida que creciera la importancia de estas secretarías, el Consejo de Estado retrocedió, y también el Consejo de Indias perdió competencia ante la nueva Secretaría Universal de Indias, de 1714, limitándose luego a las actividades jurisdiccionales y perdiendo casi todas sus tareas administrativas y legislativas. Paralela-

mente con este desarrollo, Felipe V trató de sustituir la multiplicidad de sistemas administrativos (incluyendo en lo fiscal) que históricamente habían surgido en diversas partes de la Península (cuya orografía siempre ha sido enemiga de la uniformación), por un sistema más uniforme: el de las intendencias, que —todavía durante la guerra— en 1711 fue introducido. Este término de “intendente”, “intendencia”, ya tuvo raíces en la vida administrativa española, cuando menos desde el Renacimiento,⁵ y está ligado a intentos de introducir cierto control central sobre actividades administrativas dispersas. Así, todavía bajo los Habsburgos, encontramos a “superintendentes” de las rentas reales (21, en 1691) que debían viajar por el territorio hispano, controlando las cuentas de la Hacienda Real y tomando medidas fiscales y económicas.⁶

También las “cuatro causas” que hallamos en el sistema peninsular de intendencias, de 1711, tienen antecedentes en la fase de los Habsburgos: el Consejo de Castilla había sido desmembrado, y a su lado habían surgido el Consejo de Hacienda y el de Guerra, quedándose al tradicional Consejo de Castilla el campo de la Justicia y de la Policía. Si añadimos que la hacienda municipal no correspondió al Consejo de Hacienda, sino al campo de “Policía”, uno nota que aquí ya surge claramente el perfil de las causas de hacienda, Justicia, Guerra y Policía (correspondiendo a esta última causa todo lo referente a la seguridad, obras públicas, fomento económico y las finanzas municipales).

El sistema de las intendencias, con las “Cuatro Causas”, de 1711, fue derogado en 1721, pero regresó bajo Fernando VI (hijo de Felipe V y medio hermano de Carlos III) en 1749, con “corregidores” dedicados a las Causas de Justicia y Policía, responsables ante las autoridades centrales, e “intendentes”, con tareas referentes a las otras dos Causas: Hacienda y Guerra.

Sobre esta base se hicieron nuevos experimentos, tendientes al traslado hacia las Indias de un sistema uniforme, pero con cierta descentralización ejecutiva, de intendentes dedicados a las cuatro Causas; y estos resultados del sistema Indiano, a fines del siglo, a su vez, sirven para la reorganización del sistema de intendentes en la Península (1799).

⁵ Pietschmann, H., *Die Einführung des Intendantensystems in Neu-Spanien*, Colonia-Viena, 1972, pp. 36-37.

⁶ *Idem*, pp. 41 y ss.

III. LAS INTENDENCIAS INDIANAS ⁷

Ya hemos mencionado que en 1714 fue creada la Secretaría Universal de Indias. Ésta gradualmente absorbió la tarea administrativa del Consejo de Indias, o sea las labores de las primeras dos salas (respectivamente competentes para la región septentrional y meridional de las Indias); la tercera sala, con carácter de Corte Suprema, logró conservarse al lado de la nueva Secretaría (posiblemente debida a la idea, formulada más tarde tan claramente por Montesquieu, pero ya presente antes de este autor, de que convenga guardar la labor judicial separada de la administrativa). En esta Secretaría, especializada en la administración de las Indias, se llevó a cabo la tarea de trasladar paulatinamente hacia ultramar la esencia del sistema de las intendencias, en sustitución de esquemas de administración tan poco uniformes, con los reinos, provincias, gobernaciones, capitanías generales, misiones gobernadas por frailes, etcétera, además de reglas especiales para las diversas ramas impositivas; y muchas particularidades regionales en materia de justicia y policía, de manera que los funcionarios indianos, trasladados de una parte a otra, tenían graves problemas de adaptación, además de los obstáculos que tal multiplicidad de sistemas siempre opone a los intentos de control central.

Importantes personajes, dentro de esta corriente de ideas, han sido José Campillo y Cosío (m. 1743), con su "Nuevo sistema de gobierno para la América", muy estudiado en círculos de la Corte, y Bernard Ward, economista español de origen irlandés;⁸ pero el impulso definitivo fue dado por los visitantes José de Areche (que se fue al Perú) y, sobre todo, José de Gálvez, más tarde marqués de Sonora, que fue visitador en la Nueva España, de 1765 a 1771, cuando la liquidación de la Guerra de Siete Años, 1756-1763, permitió una fructífera actividad reorganizadora.

Un primer resultado al respecto ha sido una ordenanza del 31 de octubre de 1764, aclarada en 1765 y 1767, de 124 artículos, que, inspirán-

⁷ Véase Navarro García, L., *Intendencias en Indias*, Sevilla, 1959 con mapas y, en la p. 3, una periodización en cinco etapas (la dominada por Squilace, 1763-1767, con experimentos en Cuba y Luisiana; la etapa de las deliberaciones, 1768-1776, con el Proyecto de De Gálvez, el experimento-Sonora, y la actitud negativa de Bucareli; la tercera etapa, dominada por De Gálvez, 1776-1787; con las ordenanzas de 1782 y 1786; la cuarta etapa, 1787-1804, de retroceso; y la quinta, con inactividad de 1804-1808 y luego con la infiltración de la ideología de la división de poderes, hasta el triunfo de la ideología liberal, en 1821).

⁸ Ward, Bernardo, *Proyecto económico*, etc., escrito en 1762, publicado póstumamente y reeditado en Madrid, 1799.

dose en el sistema español de 1749 trasladó hacia Cuba un sistema de intendentes para las Cuatro Causas (estos intendentes debían colaborar con el capitán general en La Habana).

El 15 de enero de 1768 se termina el informe conjunto de De Gálvez y del virrey marqués de Croix, documento elocuente, ponderado, que propone introducir en la Nueva España un sistema de intendentes, que pudiera liberar al virrey de muchas bagatelas administrativas, además de limpiar el corrupto nivel de los alcaldes mayores, en bien de los resultados fiscales y de la economía de los agricultores novohispanos, indígenas y colonos. Es dura la crítica, allí formulada, de aquellos alcaldes mayores, como éstos habían aprovechado su influencia en la administración y en la judicatura, para organizar en sus jurisdicciones el comercio, a veces en sociedad con ricos comerciantes, monopolizando la venta de mulas, burros y otras mercancías y comprando futuras cosechas, la Corona, incapaz de frenar tales abusos, había decidido permitir tales abusos de poder, en sustitución de los salarios de estos funcionarios (real cédula de 7 de julio de 1751, expedida bajo influencia del primer virrey Revillagigedo). La Corona suavizaba el cinismo de esta innovación, ordenando que el virrey, con una junta de comisionados, hiciera un arancel, fijando los objetos del mencionado monopolio y los precios en cuestión; pero este arancel nunca llegó a formarse.⁹ La irritación indígena por la mala conducta de ciertos alcaldes mayores a veces llegó al extremo de una sublevación, como en el caso de Izúcar;¹⁰ Cossío escribe a De Gálvez, al respecto: "V. Exa. sabe que en este reino hay muchos alcaldes mayores que desuellan a los habitantes. Esto sólo podría remediarse con el establecimiento de las Intendencias, si es que en ellas se ponen hombres adecuados",¹¹ y el visitador salió de la Nueva España, después de casi siete años, convencido de que los alcaldes mayores con sus monopolios comerciales ("los repartimientos") estuvieron frenando la prosperidad del campo, y con esto, el resultado fiscal: calculaba que los fraudes que cometieron los alcaldes mayores en sus actividades relacionadas con la Real Hacienda, privaron a la Corona de algo como medio millón de pesos al año, cantidad considerable para aquel entonces.¹²

⁹ Miranda, J., *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, I, 1521-1820*, México, 1952, reimpresión 1978, p. 193.

¹⁰ Calderón Quijano, J. A., *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, 1967-1968, II, 163.

¹¹ *Idem*, II, 173.

¹² Un mal adicional, en relación con estos funcionarios, era su ausentismo; según Gibson, *The Aztecs under Spanish rule*, Stanford, 1964, p. 95, en el siglo XVIII la

Además, José de Gálvez vio en el sistema de intendencias la posibilidad de recortar el poder del virrey, creando al lado de este funcionario, ya peligrosamente influyente, a otro funcionario más, el superintendente, cúspide de la Hacienda Real en la Nueva España. Y, aumentando el poder del regente de la Audiencia, el visitador inclusive parece haber pensado en un triunvirato de virrey-superintendente-regente, en sustitución de la tradicional cúspide, casi unipersonal, del virreinato, peligrosa en un mundo en el que ya era muy visible la posibilidad de una independización de las colonias. Desde luego, De Gálvez es un servidor del despotismo iluminado: considera deseable que en el imperio hispano todos los hilos de la administración se junten finalmente en manos de un autócrata; pero por debajo de éste le gusta ver una estructura de pesas y contrapesas, para la protección de una verdadera autocracia del monarca; y en aquella época, en la que la mejora de las comunicaciones ya no hizo tan necesaria la presencia de un "alter ego" del rey, en las Indias, que pudiera tomar bajo su propia responsabilidad las rápidas medidas que la administración requiriera, a De Gálvez obviamente le pareció más prudente reducir la importancia del virrey, en la forma indicada.

La época Croix-De Gálvez es de importantes reformas, bien ejecutadas; y al lado de esta mancuerna hallamos, en lo eclesiástico, al arzobispo Lorenzana, arquitecto del IV Concilio Mexicano de 1771 (tan regalista, que el Vaticano no quiso ratificar sus resultados). La modernización del monopolio de tabaco, tan importante para el erario, y la reorganización de los aspectos militares de la Nueva España, han sido importantes realizaciones; pero muy importante ha sido también aquel informe del 15 de enero de 1768, sobre la implantación de las intendencias, informe que fue aprobado por real orden del 10 de agosto de 1769. Adelantándose, De Gálvez se calificó a sí mismo, en algunos documentos, como intendente del Ejército, y en 1769 ya nombró a un intendente para Sonora (él era "marqués de Sonora"). Recomendó calurosamente al sucesor del marqués de Croix, ya en vísperas de su propia salida, que éste tomara en serio la implantación del nuevo sistema.¹³ Este sucesor es, igualmente, un excelente funcionario: Antonio María

mitad de los corregidores y alcaldes mayores vivieron en la ciudad de México. La Alcaldía Mayor de Chalco, antes de la abolición del salario, pudo comprarse por 16,000 pesos, mientras que el salario era sólo de 500 pesos, pero esto es probablemente un caso excepcional (*idem*, p. 96).

¹³ Informe General... (del)... Marqués de Sonora, siendo Visitador General de este Reyno, al ... Virrey Fray D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha de 31 de diciembre de 1771, México, 1867.

de Bucareli y Ursúa, que gobierna desde 1771 hasta su muerte, en 1779. Durante estos ocho años, la Nueva España goza de relativa paz, y el virrey hubiera podido dedicarse a los múltiples detalles de la implantación del nuevo sistema. Pero es un gobernante prudente, más bien conservador.¹⁴ Bucareli era un hombre honrado, y le hubiera gustado el consejo de Mencken, de considerar en las controversias siempre que los oponentes sean posiblemente tan decentes como uno mismo y que, quizás, tengan la razón. Pero, por lo pronto, en vez de sustituir a los alcaldes mayores —muchos de los cuales no dan lugar a quejas— por un experimento de subdelegados, considera que quizás sería mejor colocar a los alcaldes mayores bajo un control más severo, corrigiendo los defectos conocidos de un sistema tradicional, en vez de sustituir un sistema defectuoso, pero ya bien analizado y conocido, por un nuevo experimento.¹⁵ No logra convencerse de que los “repartimientos” (o sea monopolios de los alcaldes mayores respecto de ciertas mercancías) sean tan malos: permiten al indio comprar lo que necesita y lo que, a menudo, de otra manera no le llegaría; facilitan préstamos sobre futuras cosechas; y otorgan la posibilidad de guardar a los alcaldes mayores, importantes para la justicia y diversas funciones administrativas, fuera del presupuesto. En cambio, en el nuevo sistema, un salario modesto de los subdelegados, exactamente suficiente para guardarlos en el camino recto, sería de unos 2,000 pesos al año, lo cual, para los aproximadamente 150 subdelegados significaría unos 300,000 pesos con que se incrementarían las cargas para el erario novohispano. Además, guardando a los indios bajo cierta presión de deudas, originadas por compras de objetos que realmente necesitaban para su trabajo, los abonos obligarían a los indios a trabajar, lo cual sería bueno para ellos, para la economía en general, y para el fisco. Y, además, Bucareli opinaba que las quejas contra la función del alcalde mayor habían sido muy exageradas por De Gálvez y Croix: el miedo de los alcaldes mayores a ser “capitulados”, a raíz de quejas populares en contra de ellos, era tan eficaz, que según un informe del virrey, en los últimos seis años sólo seis alcaldes mayores habían sido “capitulados” (o sea, sancionados por motivo de irregularidades).

Entre tanto, De Gálvez había sido nombrado ministro universal de Indias, desde cuyo puesto pudo impulsar el sistema de intendencias india-

¹⁴ Sobre el régimen de este virrey, véase Velasco Ceballos, R., *La administración de D. Frey Antonio María de Bucareli y Ursúa*, México, 1936, 2 vols. (AGN).

¹⁵ Bucareli se vio confirmado en esta actitud por el informe del oidor Fco. Leandro de Viana, de 1773, analizado en el artículo de Ricardo Rees Jones, “Aspectos de la vigencia de la Ordenanza de Intendentes de 1786 para Nueva España”, *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, 1982, pp. 239-265.

nas, a pesar de la tibieza de Bucareli. Así, desde 1776 se nota una amplia difusión del sistema de intendencias en las Indias. La real cédula de 21 de marzo de 1778 con facultades para el intendente Fernández en Buenos Aires da lugar, más tarde, a la ordenanza del 28 de enero de 1782; el Perú (1784), Chile (tarde, en 1787), las Filipinas (1784), Caracas (una azarosa historia, desde 1776), Puerto Rico (1784), Guatemala, San Salvador, Chiapas, Nicaragua y Comayagua fueron incorporados en el nuevo sistema, en los próximos años; y con nombramientos de intendentes en la Nueva Vizcaya, Puebla de los Angeles y Valladolid, en 1785 y 1786, provisionalmente ajustados a la ordenanza de Buenos Aires de 1782, las intendencias comenzaron a consolidarse en la Nueva España.

En relación con este virreinato, debemos decir todavía algo sobre otra reestructuración, independiente (por lo pronto) de las futuras intendencias: el 22 de agosto de 1776 se crean en el norte del territorio las "provincias internas", con Nueva Vizcaya, Coahuila, Texas, Nuevo México, Sinaloa, Sonora y California, bajo un comandante general, tan independiente del virrey novohispano que uno podría interpretar esta innovación como un primer paso hacia la creación de un nuevo virreinato (en aquel mismo año, 1776, se había creado también el nuevo virreinato de Río de la Plata, y se había promovido a Venezuela y Chile al rango de capitanías generales).

El gran obstáculo a la extensión del sistema de intendencias hacia la Nueva España, o sea la prudencia de Bucareli, desapareció en 1779: el virrey murió, y De Gálvez pensaba llevar al trono novohispano a su hermano Matías; pero por curiosos incidentes,¹⁶ este proyecto fracasó, y el sucesor de Bucareli llegó a ser Mayorga. De todos modos, como preludeo al nuevo sistema, De Gálvez hizo nombrar al lado del virrey novohispano a Antonio de Cossío como funcionario plenipotenciario de Hacienda, precursor del futuro superintendente. Amargos conflictos entre el virrey y Cossío cortaron la carrera de ambos, por fin, en 1783, el hermano del ministro, Matías de Gálvez, recibió el trono novohispano, con lo cual la implantación del sistema de intendencias en estas tierras pareció asegurada. Pero sobreviene otra decepción: ya en 1784 murió Matías de Gálvez. El ministro logró luego que el hijo de Matías fuera nombrado

¹⁶ Sobre alcaldes mayores de loable comportamiento, véase Calderón Quijano, *op. cit.*, II, 175/6. Informe de Bucareli sobre las Intendencias, Archivo del Museo Nacional, E.3.6., citado por Miranda, *op. cit.*, p. 192. Resulta que la práctica de los "repartimientos" se había divulgado, sobre todo, en Oaxaca, Zacatecas y Yucatán; en Michoacán, por ej., o en San Luis Potosí, Guadalajara y Durango, los alcaldes mayores raras veces recurrieron a esta práctica (que Bucareli considera socialmente justificada; Miranda, *op. cit.*, 195/6).

sucesor, y en 1785 el sobrino del ministro obtuvo el trono de la Nueva España,¹⁷ pero —¡otra desgracia!— este hombre, relativamente joven, que ya había demostrado que sería otro de los excelentes virreyes novohispanos de la época de Carlos III, murió al año siguiente. Durante el interregno subsecuente correspondía el poder al arzobispo Núñez de Haro y Peralta; éste tuvo que tomar las primeras medidas introductorias de la Ordenanza de Intendentes del 4 de diciembre de 1786.¹⁸

Los próximos pasos, al respecto, corresponden al siguiente virrey, Flórez, 1787-1789, hombre decente pero ya enfermo, que dos años después tuvo que renunciar a causa de su estado de salud.¹⁹ Entretanto, el gran impulsor de las intendencias, De Gálvez, había muerto en 1787, y en 1788 el mismo Carlos III que, sin grandes prisas pero de muy buena voluntad había patrocinado el nuevo sistema, también falleció, siendo sucedido por el débil Carlos IV. Y en otro año más, en 1789, estalló la Revolución francesa, que tantos disgustos y problemas acarrearía a España. Así, pareció que la nueva Ordenanza de Intendentes había nacido bajo una estrella desfavorable. Efectivamente; pero también hubo un factor favorable en la infancia de este nuevo sistema: el sucesor de Flórez era el famoso, excelente virrey Revillagigedo II, el cual, sin ser un entusiasta partidario de las intendencias, hizo sinceros esfuerzos para poner en marcha esta Ordenanza de 1786, proponiendo al mismo tiempo varias enmiendas, y obteniendo la aprobación de algunas de éstas.

La idea de De Gálvez había sido que esta Ordenanza para la Nueva España sustituyera las anteriores en las Indias, y se convirtiera en la Ordenanza indiana universal. Es verdad que, por ejemplo, el Perú, usando primero la ordenanza de Buenos Aires, luego adaptó su sistema a la Ordenanza novohispana,²⁰ pero en general puede decirse que la Ordenanza de 1786 ha limitado sus efectos a la Nueva España, y ya al año des-

¹⁷ A menudo se reprochó a De Gálvez este nepotismo. Sin embargo, estos nombramientos no perjudicaron a la Nueva España. El hermano del ministro fue un hombre culto y honrado, y su sobrino inició su régimen con actos que indican que hubiera sido un excelente virrey, en caso de haber durado. Lo bueno o malo del nepotismo depende de lo bueno o malo de los "nepotes"...

¹⁸ Sobre la lenta difusión de los pocos textos de la Ordenanza que llegaron a la Nueva España bajo Haro, véase Rees Jones, R., artículo citado en la nota 15.

¹⁹ En 1788, dos años después de la promulgación de la Ordenanza, el virrey Flórez todavía solicita a Eusebio Ventura Beleña su opinión sobre la conveniencia de introducir este sistema. Ventura Beleña estuvo a favor del experimento, aunque recomendando modificaciones del texto. Lo anterior ilustra claramente con qué falta de entusiasmo los virreyes, anteriores a Revillagigedo II, se lanzaron a la tarea de implantar el nuevo sistema. Véase el mencionado artículo de Rees Jones, pp. 254-259.

²⁰ Fisher, Lillian Estelle, *The Intendant System in Spanish America*, Berkeley, 1929, p. 29, nota 39.

pués de su promulgación vemos una ordenanza separada para Nicaragua²¹ y otra para Chile (6 de febrero de 1787), mientras que en 1790 Guatemala (incluyendo Chiapas), Honduras y El Salvador recibieron su Ordenanza de Intendentes, y Puerto Rico en 1811.

A causa de la gran cantidad de enmiendas que vinieron a modificar la Ordenanza de 1786, la Corona decidió elaborar una nueva ordenanza, que, ahora sí, valdría para las Indias en general, y en 1803 esta obra, de 226 artículos, fue primero aprobada por el rey, pero luego abrogada por influencia de Godoy, de manera que, cuando menos para la Nueva España, incluyendo las provincias interiores, la Ordenanza de 1786 quedó en vigor, con múltiples correcciones, hasta 1821.

IV. LA ORDENANZA DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1786

Independientemente de la idea de llevar a la Nueva España el sistema de intendencias, la Corona había tenido otro proyecto con estas tierras: el de preparar la división del virreinato en dos; y la medida intermedia, al respecto, fue la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, que, a causa de sus especiales problemas internos (los “indios de guerra”) y externos (el acercamiento de la colonización extranjera y la particular vulnerabilidad de la costa) requerían un mando aparte, en forma de una capitania general o una comandancia general, mando no sometido al virrey novohispano, sino conectado directamente con la Corona. Esto había sido propuesto desde 1752, pero sólo en 1765, bajo el impulso de aquel talentoso innovador malagueño que fue José de Gálvez, esta idea recibió forma concreta, y en 1776 el sobrino del marqués de Croix, Teodoro de Croix, fue nombrado comandante general de las provincias internas.

Nueve años después, en 1785, esta Comandancia fue dividida en tres, con la importante innovación de que las tres comandancias nuevas dependerían del virrey novohispano: el acercamiento del sistema de intendencias, básicamente ya listo en 1785, hacía retroceder el proyecto de crear un nuevo virreinato.

También este nuevo sistema tuvo inconvenientes, y, dos años después, las tres comandancias se convirtieron en dos, que, como bajo la división anterior, dependieron del virrey novohispano. Entre tanto, la Ordenanza de 1786 estuvo implantándose, y los dos comandantes tuvieron que limitarse a la Causa de Guerra, ya que las demás tareas corresponderían a los intendentes.

²¹ *Idem*, p. 29.

Siguen los cambios: en 1792 las dos comandancias son combinadas en una, y el nuevo comandante general ya es independiente del virrey novohispano, con lo cual, una vez más, se asoma la posibilidad de un nuevo virreinato. Este sistema duró doce años —un milagro de estabilidad—. Y en 1804 se regresa al sistema de dos comandancias.

Todo esto complicó la aplicación de la Ordenanza de 1786. Además, fuera del conjunto de las intendencias (inicialmente doce), hubo todavía tres “provincias”: Nuevo México, y las dos Californias, la Baja (Antigua) y la Alta (Nueva). Además, Tlaxcala, que había reclamado la violación de los privilegios que había recibido como premio de buena conducta, en tiempos de la conquista, pronto recibió un *status* propio, fuera del sistema de las intendencias.

No debe pensarse que la creación de las provincias internas haya significado que allá quedara eliminado el sistema de las intendencias. Pero varios intendentes tuvieron que ceder a los comandantes militares la causa de Guerra, y a veces todavía mucho más, como cuando los intendentes de Durango y de Arizpe (Sonora) tuvieron que ceder a los comandantes también la administración fiscal. Desde 1786, el mapa administrativo de estas tierras estuvo más uniformado de lo que observamos antes de la visita de De Gálvez, pero, de todos modos, la uniformación del sistema no fue total; la diversidad geográfica, los panoramas divergentes de los problemas regionales y la dificultad de las comunicaciones triunfaron sobre el espíritu cartesiano.

Esta Ordenanza, de 306 artículos, primero dedica 14 artículos a principios generales; la Causa de Justicia ocupa los artículos 15-56; la Causa de Policía los artículos 57-74; la Causa de Hacienda ocupa la cantidad desorbitada de 175 artículos, del 75 al 249; a la Causa de Guerra se dedican los artículos 250-305, y el artículo 306 ordena que se obedezca a esta Ordenanza. Mencionemos aquí que la Causa de Policía es la que cubre gran cantidad de tareas, como son el cuidado de los esenciales acueductos; la política forestal; las “ventas” —aquellas posadas que se encuentran con intervalos cómodos en las carreteras de la Nueva España—; la seguridad en los caminos; la limpieza en calles y mercados; puentes; medidas contra la falsificación de la moneda, etcétera.

Ya hemos dicho que una de las ideas rectoras detrás de esta Ordenanza fue la de limitar el enorme poder del virrey, y a esta intención correspondió la creación del superintendente, competente para la Real Hacienda y en materias económico-militares, materias que antes habían correspondido al virrey. Al lado de este nuevo, poderoso funcionario, hallamos la Junta Superior de Real Hacienda, presidida por el superin-

tendente (no por el virrey). En esta Junta se encuentran como vocales: el regente de la Audiencia de la capital, el fiscal de la Real Hacienda, el ministro de más antigüedad del Tribunal de Cuentas y el tesorero general. También el virrey, pero con simple voz y voto como los demás vocales, y en la posición humillante de formar parte de una Junta, no presidida por él mismo.

Es importante que esta Ordenanza retire la materia fiscal municipal a la plena autonomía de los municipios de españoles y pueblos de indios, poniendo bajo el control del superintendente los “propios” y “arbitrios” de los municipios españoles, y los bienes de comunidad de los pueblos indígenas. En opinión de la Corona, sólo así podría fomentarse la prosperidad rural, columna de la futura economía novohispana, vislumbra-da por De Gálvez.

Por debajo de esta cúspide vienen las doce intendencias, que corresponden a una división propuesta en 1770 por Fernando José Mangino y Pedro Núñez de Villavicencio, enmendada sólo por lo que se refiere a Veracruz y Zacatecas. Estas intendencias fueron: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (Sonora-Sinaloa). Por lo tanto, el reino de Nueva España (parte medular de la “Nueva España” en sentido amplio) se vio subdividido entre ocho intendencias.

En la capital de cada intendencia (o sea en la capital de cada “provincia”) residiría un intendente, nombrado por la Corona, por un periodo que quedaba al arbitrio de ésta. Estos intendentes recibirían un salario de 5,000-7,000 pesos anualmente, según la importancia de la intendencia, y estarían subordinados, para algunas materias al virrey, para otras al superintendente. En la ciudad de su residencia fungirían, como antes, el gobernador, corregidor o alcalde mayor de aquella ciudad, y su título era: corregidor-intendente en caso de poder disponer de tropas, y gobernador-intendente en el caso contrario. Eran presidentes de los cabildos de las ciudades donde residieron.

Entre sus múltiples funciones encontramos la de Justicia Mayor, lo cual de ningún modo quiere decir que los intendentes pudiesen revisar sentencias: no eran jueces de apelación, sino que tenían que vigilar que los jueces de su provincia cumplieran decentemente con su labor: en términos modernos, eran más bien ministros de Justicia que magistrados de una Corte Superior (artículos 22, 23).²²

Importantes eran, desde luego, las tareas hacendarias de estos inten-

²² Pietschmann, *op. cit.*, pp. 165 y ss

dentes. Además de las labores rutinarias, diarias, al respecto, tuvieron que organizar juntas semanales sobre las finanzas, y el primer día hábil de cada mes tuvieron que efectuar inspecciones de caja.

En materia eclesiástica, estos intendentes tuvieron que administrar, como vicepatronos, lo referente al complejo Patronato Real Indiano (sin embargo, en la intendencia de México, esta tarea correspondía al virrey, en la de Guadalajara al presidente de la Audiencia, en la de Sonora al comandante de las provincias interiores, y en Yucatán al capitán general). Otra concesión a situaciones locales fue la anomalía de que el vicepatronato de la Iglesia en la intendencia de Veracruz, correspondía al intendente de Puebla.

Cada uno de los intendentes debía tener a un teniente-asesor letrado (sus predecesores —gobernadores, etcétera— sólo raras veces gozaron de tal asesoría).²³ Estos importantes funcionarios-juristas fueron nombrados por cinco años, después de lo cual podían ser confirmados en el mismo puesto por igual término, o, en caso de buena conducta, promovidos a alguna Audiencia.²⁴

Es discutible si las intendencias podían ser entregadas a criollos;²⁵ en la práctica estas funciones quedaron sólo a la disposición de peninsulares, de manera que para los criollos que en la primera mitad del siglo XVIII habían obtenido ciertas victorias en cuanto al acceso a altas funciones novohispanas (“la primera emancipación”), esta Ordenanza significaba un serio revés, en aras del “nuevo imperialismo hispano”.²⁶

Estos intendentes quedaron en libertad de nombrar a los subdelegados para los partidos dentro de su provincia, procurando que en cada lugar donde antes hubo un alcalde mayor o un corregidor habría ahora un subdelegado (salvo, desde luego, en las capitales de las provincias), de manera que los intendentes y subdelegados, en conjunto, sustituyeron ahora una cantidad de entre 150 y 200 alcaldes mayores, corregidores y gobernadores.

²³ Los cálculos de Hans Baade en la ponencia presentada a este mismo Congreso indican que la idea de proporcionar a cada intendente un asesor letrado, quedaba dentro de las posibilidades, pero que la idea que a veces encontramos en los proyectos de reforma de la Ordenanza de 1786, de que los subdelegados deberían ser letrados, es utópica.

²⁴ Burkholder, M. A. y Chandler, D. S., *From impotence to authority*, Univ. of Missouri Press, 1977.

Estos asesores sustituyeron a los intendentes en caso de que llegaran a faltar. El rey los nombró por cinco años, de ternas preparadas por el Consejo de Indias.

²⁵ Sobre las dudas respectivas, véase Lynch, J., *Spain under the Habsburgs*, Nueva York, 1964-1967, 2 vols., p. 77.

²⁶ Para estos dos términos véase Lynch, *op. cit.*, vol. II, cap. VIII, y *The Spanish-American Revolutions, 1808-1826*, Londres, 1973, pp. 1-7.

Estos subdelegados eran el importante eslabón entre el ciudadano común y corriente y los superiores niveles del aparato estatal. Tenían amplios poderes, ocupándose de las Cuatro Causas en las regiones indígenas, mientras que en regiones mixtas tenían que dejar las Causas de Justicia y Policía en manos de los alcaldes ordinarios, ocupándose sólo de las de Hacienda y Guerra (artículos 11, 12, 77).

Quizá resulta sorprendente que funcionarios, tan importantes para la *Einführung* del ciudadano respecto del sistema político, hayan sido tan raquíticamente remunerados (5% de los tributos cobrados, y derechos de justicia); sin embargo, la idea de una colaboración cívica honorífica, casi gratuita, quizá no fue completamente utópica. El poder novohispano ya no estuvo funcionando en un vacío: organizaciones espontáneas de los ciudadanos, como las sociedades económicas de amigos del país y varias actividades *pro bono publico*, al estilo de lo que observamos en la vida de Miguel Hidalgo (ninguna excepción, al respecto), indican que la administración ya podía contar con el esfuerzo honorífico de buenos ciudadanos, para la modernización y racionalización de la vida novohispana.

Limitemos el presente resumen de la Ordenanza a este esqueleto del poder público (a lo cual, para una visión completa de la estructura del Estado novohispano deberíamos añadir organigramas de las audiencias, el ejército, la Iglesia, los consulados, la Mesta, los cabildos y quizás algunas instituciones más), y veamos ahora cuáles han sido las principales enmiendas de dicha Ordenanza, en los años subsecuentes.

V. ULTERIORES DESARROLLOS DEL TEXTO DE ESTA ORDENANZA ²⁷

La introducción de una medida tan compleja, adversa a tantos intereses creados, y a tal distancia del centro de iniciativa, siempre es una tarea ardua. Pero en este caso, el problema fue agravado aún por una avalancha de enmiendas y suspensiones parciales, que crearon un ambiente de confusión y que desanimaron a los altos funcionarios encargados de la implantación de la medida, sugiriendo que estuvieran dedicando mucho tiempo y esfuerzo a innovaciones tan provisionales. Ya Flórez, en su Instrucción Reservada a Revillagigedo II, se queja de que la Ordenanza haya sufrido variaciones en muchos de sus esenciales artículos ¡y eso fue en agosto de 1789, a algo más de dos años desde la llegada de los primeros ejemplares del texto a estas tierras!

Enmiendas importantes han sido las siguientes:

²⁷ Rees Jones señala tentativamente 117 modificaciones del régimen de las intendencias novohispanas entre 1787 y 1821 (artículo citado en nota 15).

a) Una enmienda, no claramente localizada, puede haber sido la del 17 de marzo de 1787, cuando la intendencia de Arizpe fue subdividida en las de Sonora y de Sinaloa, innovación quizás efímera y pronto revocada.²⁸

b) Una real orden del 28 de marzo de 1787 aumentó los ingresos de los subdelegados, pero Flórez suspendió esta medida, y el expediente que debía decidir sobre lo fundado o infundado de esta suspensión todavía estaba en estudio en tiempos de la Instrucción Reservada de Revillagigedo II (diciembre de 1794), ya que esta cuestión se había complicado con otros temas conexos.

c) Esta orden real del 28 de marzo de 1787, pero también las del 25 de octubre de 1787, 7 de octubre de 1788 y 19 de enero de 1792, aumentan cada vez las facultades del virrey (disminuyendo las de los intendentes) en cuanto al nombramiento de los subdelegados, funcionarios tan importantes para la imagen del gobierno en la mente de los ciudadanos.²⁹

d) El primer superintendente había sido Mangino, y ahora el grave conflicto (ya mencionado) entre Cossío y Mayorga, tuvo repeticiones, un poco menos flamboyantes, entre (primero) Mangino y Haro, y (luego) Mangino y Flórez, como cuya consecuencia la real cédula del 2 de octubre de 1787 reincorpora a la función del virrey la casi totalidad de sus competencias originales, medida esencial, contraria a una de las ideas básicas detrás de la Ordenanza de 1786: la de dividir el poder del virrey.

e) La real cédula del 22 de noviembre de 1787 aumenta el poder del virrey dentro de las intendencias, otorgándole la facultad de confirmar las elecciones de los alcaldes ordinarios.

f) Los artículos 168-203, alabados por Revillagigedo II, fueron objeto de protesta por parte de la Iglesia, todavía en tiempos del superintendente Mangino. Éste avisó a la Corte, y el 23 de marzo de 1788 estos artículos, referentes al diezmo, quedaron suspendidos.

g) En aquel mismo año, el virrey, que había sido intendente de la provincia de México, fue aliviado al respecto. Se había visto inundado de menudencias administrativas, relacionadas con dicha intendencia; además, protocolariamente no era conveniente —inclusive tenía algo de humillante— esta unión entre una función tan noble como la de un virrey, y una función, digna pero no superrespetable, como la de un intendente.

²⁸ O'Gorman, E., *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5a. ed., 1979, nota 64 en la p. 24.

²⁹ Instrucción Reservada de Revillagigedo II, párr. 859 y 860.

h) La real cédula del 7 de octubre de 1788 —ya mencionada de paso bajo c)— otorga al virrey la facultad de ratificar los nombramientos de los subdelegados por los intendentes.

i) La orden real del 19 de enero de 1792 —también ya mencionada de paso— otorga al virrey la facultad de nombrar a los subdelegados, por cinco años, escogiéndolos de ternas, preparadas por los intendentes. El virrey podría apartarse de tales ternas, pero en tal caso debía justificar esta decisión ante la Corte.

j) La real orden del 18 de abril de 1793 une de nuevo la intendencia de México a la órbita de funciones del virrey (y luego Revillagigedo II solicita en balde que cuatro oficiales, con sueldo decoroso, le ayuden en esta molesta tarea adicional).

k) Como a menudo habían surgido conflictos entre los intendentes y sus asesores letrados, el 22 de agosto de 1793 la Corona otorga a aquéllos la facultad de suspender las decisiones de éstos.

l) El 2 de diciembre de 1794 se regresa al virrey la supervisión de las obras públicas.

m) Un real decreto del 9 de mayo de 1795³⁰ precisa las competencias en cuanto al Real Patronato Indiano, a raíz de dudas que surgieron en el Perú.

n) En 1803, la intendencia de México de nuevo fue separada de las funciones del virrey.

o) Como normas supletorias de la Ordenanza de 1786, ésta necesitaba varios arreglos, instrucciones, etcétera, sobre diversos temas fiscales. Rodríguez de San Miguel se refiere a una publicación de las “variaciones” de las ordenanzas de la Aduana de México, de 1753, promulgadas hasta 1793 e impresas en 1799.³¹ Revillagigedo II, en cumplimiento con el artículo 134 de la ordenanza, expidió una instrucción para los comisionados de matrículas, de 42 artículos³² y también se refiere en su Instrucción Reservada a una Instrucción para el Arreglo, Régimen y Servicio del Resguardo Unido de Rentas Reales de México, del 5 de enero de 1794. Sin embargo, Marquina, en su Instrucción Reservada a Iturrigaray, 1802, se queja de que desde 1787 no se haya podido terminar el Arreglo General para las Rentas de Nueva España, previsto en la Ordenanza.³³

A la luz de la experiencia, en las Indias, con la implantación del sis-

³⁰ Pérez y López, Xavier, *Teatro de la Legist. Univ. de España e Indias*, Madrid, 1797, t. XVII, pp. 329-331.

³¹ *Pandectas Hispano-Mejicanas*, nota ** al N. 2287.

³² Revillagigedo II, Instrucción Reservada, párr. 938.

³³ Berenguer de Marquina, Instrucción Reservada, párr. 300.

tema de intendencias, la Corte estuvo preparando una nueva ordenanza general para las Indias, y las noticias sobre esta labor desde luego no incrementaron el entusiasmo de los funcionarios indianos por adaptar la realidad a la Ordenanza de 1786 (nunca es agradable dedicar energías a la introducción de una nueva medida, cuando se sabe que una novísima medida esté en vía de preparación...). En 1803, la Ordenanza General estuvo lista, y resultó bastante distinta de las ya existentes, inclusive del acorazado de ellas, la novohispana de 1786.³⁴ El rey firmó la nueva Ordenanza, pero ésta luego fue revocada por el Príncipe de la Paz. Donde manda capitán, no manda marinero...

VI. CRÍTICAS FORMULADAS EN AQUELLA ÉPOCA, DE LA ORDENANZA DE 1786

Ya antes de la introducción del sistema de intendencias en la Nueva España, hubo críticas elocuentes de la nueva idea, críticas —inclusive— formuladas por altos funcionarios y llevadas a la atención de la Corte: pensemos en las objeciones formuladas por Bucareli, en parte basadas en un informe del oidor Francisco Leandro de Viana, conde de Tepa, de 1773.³⁵

Una vez plasmada la nueva idea en la Ordenanza de 1786, las críticas, desde luego, continúan. En la Carta Reservada 315 de Flórez a Antonio Valdés, del 24 de mayo de 1788, y en su Instrucción Reservada a Revillagigedo del 26 de agosto de 1789, el virrey se muestra más bien pesimista respecto del nuevo sistema (aunque no tan pesimista como Teodoro de Croix, ya virrey del Perú, en aquel mismo año). En su Instrucción Reservada confiesa que “todo fue, con precisión, trastorno y confusiones” (párr. 13), y habla de “sordos lamentos que anuncian la ruina del reino y la próxima notable decadencia de las ramas de Real Hacienda si no vuelve a gobernarse por el sistema de sus antiguas leyes...”. Sin embargo, aquel probo virrey no aboga por una abrogación de la Ordenanza, y considera que ésta, en caso de modificarse, podrá ser una buena base para la administración virreinal. Revillagigedo II, en su Instrucción Reservada a Branciforte, se muestra crítico, cosa normal en una

³⁴ Morazzani de Pérez Enciso, G., *La intendencia en España y en América*, Caracas, 1966. Fisher, *op. cit.*, p. 94. Esta Ordenanza tuvo 226 artículos.

En las *Pandectas Hispano-Mejicanas*, Rodríguez de S. Miguel, se refiere a observaciones hechas por él mismo en “nota 2, pág. 153”, de un *Diccionario de Legislación*, que no he podido localizar. Dice tener en manuscrito una Nueva Ordenanza de Intendentes para las Indias; posiblemente se trata de esta Ordenanza de 1803.

³⁵ Véase Rees Jones, R., artículo citado en nota 15, pp. 245-254.

persona que ya el 5 de mayo de 1791, más de tres años antes, había presentado al rey un detallado informe con proposiciones de enmienda de esta Ordenanza,³⁶ y quien, en 1794, todavía no había visto reacción alguna a este amplio reporte de 532 párrafos. Dice que la Ordenanza “ha producido, proporcionalmente, muy pocas de las ventajas que se debían esperar de él(la). . .” (párr. 830). Reconoce en esta Instrucción Reservada que mucho de la crítica general de la Ordenanza procede del hecho de que se han lesionado varios egoísmos (y egoísmos que *merecían* ser lesionados, de manera que la crítica, en parte, estuviera ligada a los méritos de la Ordenanza), pero también reconoce que hubo muchos defectos inherentes al nuevo sistema, y más abajo veremos algunas de las enmiendas que propuso este excelente administrador. Branciforte fue más bien moderado en su crítica del sistema de intendencias,³⁷ y después, en 1802, encontramos que Marquina, en su Instrucción Reservada a Iturrigaray, manifiesta una opinión positiva sobre la Ordenanza (párr. 298), aunque reconozca que ésta sólo se observa en su menor parte, “asunto tan delicado como controvertido” en que prefiere no meterse (párr. 299), de manera que la realidad tridimensional, 16 años después de la promulgación de la Ordenanza, todavía era muy distinta del texto (entre tanto muchas veces enmendada) de aquel nuevo código administrativo.

De todos modos, “escuchando con la tercera oreja” las opiniones de estos virreyes, desde Flórez hasta Marquina, uno recibe la impresión de que, aunque con suspensiones, enmiendas y un generoso margen de incumplimiento, el sistema de intendencias haya sido básicamente absorbido por la Nueva España, y que la crítica se haya calmado en el transcurso de aquellos dieciséis años.

En cuanto a los puntos concretos de la crítica formulada —que a menudo fue reconocida como válida y dio lugar a las enmiendas ya señaladas— podemos presentar el siguiente panorama.

a) El virrey sentía, desde luego, que el nuevo sistema representaba una tendencia de sustituir la tradicional estructura, relativamente autocrática, con él mismo en la cúspide, por otra, más pluralista, de *checks and balances*. Pero esta irritación no duró mucho tiempo: ya en 1787, como hemos visto, el virrey recuperó sus facultades, originalmente trasladadas hacia el superintendente, y, aunque quedaba la Junta Superior de Hacienda, en ella el virrey subió del humillante nivel de simple

³⁶ Dictamen sobre las Intendencias, AGN, Correspondencia de Virreyes, 2a. serie, 23, XX: Revillagigedo II.

³⁷ Fisher, *op. cit.*, p. 82.

vocal hacia la presidencia. Así, le quedaba de la crisis de 1786 el saldo benéfico de la asistencia por parte de intendentes, brazos a menudo eficaces de la administración virreinal en la provincia. Sin embargo, una molestia quedaba: la unión entre las funciones virreinales y la intendencia de la provincia de México, que inundaban el programa de trabajo del virrey con “muchas pequeñeces”, como señala Marquina en su Instrucción Reservada (párr. 309), además de lo ilógico de que el virrey sea, al mismo tiempo, jefe y subalterno. Ya hemos visto los vaivenes legislativos a los que esta queja dio lugar.

b) Los oidores estuvieron irritados por la tendencia de trasladar varias de sus tradicionales funciones administrativas hacia los nuevos funcionarios, limitándose el trabajo de las audiencias cada vez más a lo judicial.

c) La Iglesia protestó por las innovaciones relativas a sus diezmos, y ya vimos cómo la Corona le concedió la suspensión de los artículos reclamados.

d) Los criollos vieron, desde luego, con enfado la avalancha de jóvenes funcionarios peninsulares que el nuevo sistema soltó sobre las Indias: hasta 1808, ningún criollo obtuvo una intendencia en el Perú o Río de la Plata, y muy pocos llegaron a ser intendentes en otras partes,³⁸ de manera que el nuevo sistema fue considerado como agravación de la medida de 1776, de reducir la cantidad de criollos en audiencias y cabildos catedralicios a un tercio, y, por lo tanto, como parte de una diabólica conspiración anticriolla.

e) Además, para la elite indiana, el sistema de las intendencias estuvo ligado al nombre de De Gálvez, que fue para muchos la encarnación de un peligroso “futurismo”, un gobernante que ya había causado daño patrimonial a muchos, por sus innovaciones, y que había ofendido a muchos, en aspectos no patrimoniales, por su desdeñosa actitud respecto de las tradiciones ceremoniales y burocráticas.

f) Los adinerados, en las Indias, en caso de residir en las capitales de las nuevas provincias, salieron perjudicados, ya que, antes, habían podido dominar, habitualmente, a los alcaldes mayores de su domicilio, cosa que generalmente no era posible respecto de los intendentes que, en las capitales provinciales, habían tomado el lugar de aquéllos.

g) En el nivel de los antiguos corregidores y alcaldes mayores, desde luego, hubo gran resentimiento respecto del nuevo sistema. Varios lograron colocarse como subdelegados, pero ahora ya sin las tradicionales ventajas del “repartimiento”.

³⁸ Burkholder y Chandler, *op. cit.*, p. 113.

Por otra parte, al comienzo la crítica fue suavizada por la consideración de que la renuncia o la muerte de De Gálvez, padre del nuevo sistema, posiblemente significaría la abolición del experimento con las intendencias. Pero cuando, después de la muerte del ministro se vio que las intendencias probablemente habían llegado para quedarse, las enmiendas, tardanzas en la imposición práctica de varias normas formalmente promulgadas, y la tolerancia que *de facto* se infiltró en las nuevas normas, tranquilizaron a muchos de los críticos: la sopa no se tomaría tan caliente como había llegado a la mesa, y con un poco de habilidad generalmente era posible acomodarse al nuevo sistema.

En cuanto a los rasgos concretos que fueron criticados, cabe señalar los siguientes defectos o supuestos defectos.

1) Se alegaba que los nuevos intedentes eran, en gran parte, "gachupines" recién llegados, ignorantes de los detalles de la vida novohispana y a menudo burocráticamente mal preparados para su importante función.

2) Muchos consideraban que doce intendencias (u once, en vista de la inicial unión personal entre virrey e intendente de México) eran insuficientes para el enorme virreinato (Revillagigedo II, en su famoso informe, hasta había propuesto incrementar el número a 32).

3) Inclusive en caso de respetar el número de doce u once, se consideraba que las delimitaciones de las provincias no siempre eran lógicas; y, efectivamente, viendo la situación a distancia, asombra lo arbitrario de la división del territorio, sin que la falta de buenas estadísticas o censos siempre podría servir de excusa al respecto: parece haber faltado sentido común.

4) Las tan necesarias visitas, por parte del intendente, a su provincia, no siempre pudieron hacerse. La Ordenanza prohibió que los ciudadanos de los lugares visitados pagasen los gastos de viaje y estancia del ilustre visitante; y éste, habitualmente, careció de suficientes ingresos para tales viajes de inspección. Además, el intendente normalmente estuvo sobrecargado de labores en su lugar de residencia, y aunque tuviera suficientes ingresos como para poder encargar la visita a algún comisionado, el verdadero fin de tal viaje consistió en el contacto inmediato entre el intendente y la realidad de su amplia, a menudo heterogénea, provincia. Sobre todo en la ciudad de México, en Guadalajara, Veracruz y Mérida, el intendente tenía una vida atareada; a pesar de lo anterior, cuando menos visitas *parciales* pudieron hacerse en las provincias de Puebla, Valladolid, Guadalajara, Yucatán, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora-Sinaloa y Guanajuato, pero según la Instrucción Reservada de

Revillagigedo, en las otras cuatro intendencias ni siquiera se había llegado a visitas parciales; y visitas *completas*, como previstas en la Ordenanza, habían estado fuera de cuestión.

5) Los intendentes tuvieron a su cargo un exceso de tareas; para sus labores dispusieron de insuficientes recursos, y generalmente no podían contar con colaboradores preparados: les faltaba la “segunda mano”. Entre estos brazos del despotismo ilustrado, los buenos elementos efectivamente hicieron mapas, estadísticas y grandes cantidades de informes de toda clase; pero no se logró, generalmente, pasar del expediente hacia la realidad tridimensional, por la lentitud del aparato burocrático novohispano, y por falta de recursos materiales.³⁹ Y los intendentes malos o mediocres ni siquiera mandaron los informes solicitados, según quejas en las Instrucciones Reservadas.

6) Revillagigedo II lamentaba que muchos intendentes carecieran de la debida preparación. Además, observa que en algunas provincias sería conveniente contar con intendentes de preparación militar (Instrucción Reservada, párr. 835, 839). Aquel esclarecido virrey propuso que se establecieran categorías de intendentes, con un sistema de ascenso por méritos (*idem*, 840). Una primera clase comprendería las intendencias de Yucatán, Veracruz, Guadalajara y México, allí los candidatos debían tener experiencia militar y estos funcionarios recibirían el mejor sueldo. En una segunda categoría vendrían Puebla y Sonora-Sinaloa, cuyos intendentes también deberían ser militares. Luego vendría una categoría con Guanajuato, Valladolid y Oaxaca, con intendentes para los cuales la formación militar no era esencial, y en la última categoría vendrían San Luis Potosí, Durango y Zacatecas, con las cuatro provincias interiores de Oriente, Chihuahua, Querétaro y Tabasco (en esta última provincia, debería haber un militar). Revillagigedo II propuso salarios graduados entre 5,000 y 12,000 pesos, lo cual incluiría los gastos de la Secretaría, sistema obviamente criticable, ya que un intendente avaro trataría de gastar menos de lo necesario en su oficina, con lo cual perjudicaría a sus labores.

7) Si conocedores de la materia a menudo opinan que, en general, los intendentes hicieron un trabajo aceptable,⁴⁰ más negativo suele ser el juicio sobre los subdelegados. En primer lugar, abundan las quejas de que los antiguos abusos de los alcaldes mayores y corregidores, continuaban *de facto*. “Los Alcaldes Mayores... continúan en sus empleos con el título de Subdelegados...”, escribe Revillagigedo II a Brancifor-

³⁹ Miranda, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁰ *Idem*, p. 204.

te; Abad y Queipo considera normal que estos subdelegados, como son mal pagados, se dediquen al fraude,⁴¹ y Von Humboldt opina que el salario, bajo y flexible, de los subdelegados los había convertido en un peligro, peor que los antiguos corregidores.⁴² Sus abusos hicieron a estos funcionarios dependientes de los ricos vecinos de sus pueblos, lo cual les privaba de toda independencia; y de hecho seguían los “repartimientos”.⁴³

8) Como los ingresos eran raquíticos (el componente principal del ingreso oficial era un 5% del tributo cobrado en su jurisdicción, del que había que descontar los gastos de cobro) y como los ingresos ilegales implicaron, de todos modos, cierto riesgo, no había gran oferta de candidatos idóneos para la función de subdelegado: los que se ofrecieron para un puesto en el cual la base económica —la participación en el tributo— dejaba en promedio unos 300 pesos al año, no eran precisamente la flor y nata intelectual o cívica. En cuanto a los derechos que podían cobrar por el servicio de la justicia, de acuerdo con ciertos aranceles, significaban muy poco en comparación con el trabajo, ya que muchas personas (por ejemplo, indios y castas pobres) tenían derecho de litigar sin el pago de aquellos derechos.

9) La cercanía, ahora, entre la residencia del subdelegado y la capital de la intendencia, favorecía la costumbre de protestar ante el intendente, respecto de cualquier medida del subdelegado que molestaba a cierto sector del público, o a algún individuo con algo de dinero, una costumbre que (además de echar arena en la máquina burocrática) no era conveniente para el prestigio de los subdelegados; y esto, a su vez, desanimaba a eventuales candidatos.

10) En vista de lo anterior, era prácticamente imposible colocar a letrados en los puestos de subdelegado, a pesar de que se tratara de jueces de cierta importancia. Revillagigedo II ve muy claramente este problema, y propone, en balde, el establecimiento de tres clases de subdelegados, con promoción según méritos, y sueldo fijo de 400, 600 y 1,000 pesos al año para los 80, 60 y 30 subdelegados que estarían en estas tres clases. Además propone que se mejoren estos ingresos con un 4% de la venta del papel sellado, y 2-4% de los ingresos de “propios”, “arbitrios” y bienes de comunidad. Así se mejoraría la oferta, de manera que la autoridad podría escoger a los candidatos de más conocimientos y experiencia en materia jurídica. El mejor sistema justiciero permitiría luego

⁴¹ Fisher, *op. cit.*, p. 83.

⁴² *Ensayo Político*, I. 195.

⁴³ Miranda, *op. cit.*, p. 207, nota 308.

suprimir la Acordada, y en la abolición de ésta podría encontrarse una fuente de financiamiento que parcialmente alimentaría esta mejora de la economía de los subdelegados. Estas proposiciones no prosperaron, y ya hemos visto cómo un intento de la Corona de ofrecer mejores ingresos a los subdelegados, fue suspendido por Flórez.

11) El juicio de residencia al que debían someterse los ex subdelegados causaba a menudo una considerable tardanza, durante la cual el ex funcionario no podía ausentarse del lugar de sus antiguas funciones, de manera que durante algún tiempo no podía aprovechar nuevas oportunidades de obtener ingresos. Revillagigedo II reconoce, *in abstracto*, la utilidad del juicio de residencia, pero opina que sería mejor abolirlo, en relación con estos subdelegados, con el fin de mejorar —cuantitativa y cualitativamente— la afluencia de candidatos. Mejor que el sistema vigente, con sus juicios de residencia, sería, en su opinión, una severa selección entre muchos candidatos, con expedita revisión de sus cuentas y severos castigos por torpeza y/o fraude.

12) Como la tarea jurídica era tan importante dentro de la función del subdelegado, Revillagigedo II propuso —en balde— que las ternas de los candidatos, luego enviadas al virrey, deberían prepararse, no por los intendentes, sino por la Audiencia, mejor capacitada para juzgar los conocimientos y la experiencia jurídicos de cada uno. Una vez que hubieran trabajado durante su primer periodo de subdelegado, normalmente en la clase más baja [aceptándose el sistema propuesto bajo j), arriba], la terna relativa a su eventual próximo periodo, con promoción, podría entonces prepararse por el intendente, que había tenido una impresión directa de la eficacia del subdelegado, como su asistente a distancia.

13) Revillagigedo II también criticó la necesidad en que se encontraban los subdelegados, de ofrecer fiadores. Éstos eran, habitualmente, vecinos del lugar de residencia de tales subdelegados, o vecinos de la capital de la provincia, con nexos comerciales en el lugar del subdelegado, de manera que tales fianzas privaban a los subdelegados de su objetividad frente a los problemas de su trabajo.

14) Existieron muchos pueblos de importancia secundaria, a los que no podía enviarse un subdelegado, por razones financieras. Revillagigedo II propuso que en tales lugares se nombraran jueces pedáneos, no letrados —ciudadanos de buena reputación— que honoríficamente se encargarían de tal tarea. Ellos podrían preparar los casos penales hasta “estado de confesión” y los casos civiles hasta “estado de recepción de pruebas”. Luego, los subdelegados continuarían el trabajo, o encarga-

rían éste a los jueces pedáneos, dando indicaciones concretas sobre la manera de tramitar el resto del proceso.

15) En los párrafos 134 y 137 de su Instrucción Reservada, Flórez se queja de que en la práctica no ha podido conseguirse la uniformidad del tributo, prevista en la Ordenanza, y en 1802 Marquina avisa a su sucesor que, además de la chocante desigualdad del tributo de región a región (párrafo 932), sigue siendo lamentable la falta de un “combinado y general arreglo” para la Real Hacienda (párrafo 297), de manera que las reglas diversas para las diferentes ramas impositivas y de monopolios hacen más difícil la tramitación de la “espantosa multiplicidad de expedientes que vera V.E. se formen hasta para las cosas más triviales”.

16) Sobre todo al comienzo era muy difícil coordinar el sistema de las intendencias con el de la comandancia general o las comandancias generales de las provincias interiores (véase, por ejemplo, párrafos 54-57 de la Instrucción Reservada de Flórez a Revillagigedo II).

17) Otras quejas se refieren a la antieconómica coexistencia entre la Acordada y la Sala del Crimen de las audiencias, resultando que a fines del siglo XVIII el Tribunal de la Acordada tramitaba unas dos veces más casos que tales salas del crimen. Además, para una crítica del auditor de Guerra, véase párrafo 99 de la Instrucción de Revillagigedo. Inclusive, es posible encontrar la nostálgica proposición del regreso oficial de los “repartimientos”, alegándose que esto sería mejor para el indio...⁴⁴

A pesar de tales quejas, críticas y proposiciones, el sistema parece haber funcionado razonablemente bien. No debemos olvidar que la crítica es ruidosa, mientras que la conformidad es silenciosa. Y, aunque no fuera así, no debemos perder de vista que los ofendidos por el nuevo sistema, fueron generalmente miembros de la clase media o superior; en cambio, los que se vieron liberados de los abusos por parte de alcaldes mayores y corregidores, fueron los indígenas y las castas, cuyas reacciones no tan fácilmente encontraron una canalización hacia los archivos, actualmente a nuestra disposición.

Pese a ciertos defectos institucionales, entre manos de buenos intendentes, el nuevo sistema podía funcionar muy satisfactoriamente, como observamos claramente, en relación con la Ordenanza de Intendentes para Buenos Aires, en el luminoso caso de Rafael de Sobremonte, intendente de Córdoba y Tucumán.

⁴⁴ Villarroel, H., *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España... y remedios...*, de 1785/7, reed. M. A. Porrúa, México, 1979. Este mismo Villarroel fue alcalde mayor durante ocho años.

VII. EPILOGO

Muchos factores negativos afectaron la concepción y el nacimiento de la Ordenanza de 1786, y siguieron afectando su vida de 35 años. Los intereses creados, amenazados por el nuevo sistema, la prudencia de Bucareli que causó una tardanza de varios años (colocándose así la implantación del nuevo sistema finalmente muy cerca de la muerte de De Gálvez y de Carlos III), los graves problemas internacionales y las crisis internas que pronto se presentarían a España han sido desfavorables: defectos en la normación de las nuevas instituciones resultaron demasiado visibles; cierta renuncia en cuanto al otorgamiento de los fondos recomendables para poner el nuevo sistema en marcha ha ido probablemente más lejos de lo que la situación hacendaria requería; las múltiples enmiendas y suspensiones, aunque a menudo justificadas, crearon un ambiente de confusión y las noticias sobre la preparación de una nueva Ordenanza de Intendentes desanimaron la labor de introducir las nuevas normas en la práctica novohispana.

Sin embargo, no debemos expresarnos demasiado negativamente sobre esta Ordenanza: tuvo cierta eficacia, no estuvo exenta de méritos, producía varios efectos benéficos y ha dejado algunas huellas en la historia del México independiente.

No hay que exagerar; no debemos añadir esta Ordenanza a la lista de las constituciones que han regido en Nueva España, México, ya que no habla de las relaciones fundamentales entre el ciudadano y el Estado, y supone conocidas las órbitas de funciones de varias importantes instituciones estatales, no reglamentadas en ella. Tampoco hay que decir que el auge hacendario de la Nueva España de las últimas décadas del siglo XVIII se deba al sistema de intendentes. Con el *post ergo propter* debemos tener cuidado en el análisis histórico: varias otras medidas, como la liberalización del comercio o la reorganización del monopolio del tabaco por De Gálvez, deben tomarse en cuenta, al respecto. Pero que la racionalización de la vida administrativa intentada por esta Ordenanza, aunque sólo parcialmente lograda, haya contribuido a los buenos resultados financieros de la Nueva España de aquel entonces, es muy probable. Y, a pesar de la ocasional sobrevivencia de los “repartimientos”, también es probable que esta Ordenanza haya mejorado las condiciones de vida de “los de abajo”. El hecho de colocar la hacienda municipal bajo cierto control central, ha sido un mérito y este principio ya no ha sido abandonado en México (aunque quizás hayamos ido al respecto demasiado lejos, ahora, y conviene incrementar la autonomía

hacendaria municipal, en la presente fase de nuestra historia). También es importante que la mencionada Ordenanza haya intentado una uniformación de la administración, pero no más allá de lo que la práctica aconsejaba: no es una obra dogmática. Así se creó aquel ambiente de medias luces, con elementos de federalismo y de centralismo, del que pudo surgir el bipartidismo del comienzo de la historia del México independiente, y la experimentación en *zigzag* entre ambos principios. Otro rasgo que la Ordenanza de 1786 entregó al posterior México independiente, fue, desde luego, la delimitación de las intendencias, a la que la fase posterior del país añadió el fraccionamiento del Estado de México, originalmente tan grande, además de los arreglos, en parte dramáticos, de las fronteras meridional y septentrional del nuevo país. Así, aunque el éxito de las ideas de Montesquieu y el federalismo de 1824 no pudieron permitir una evolución rectilínea de la Ordenanza de 1786 dentro del México independiente, en muchos campos observamos repercusiones, después de 1821, de esta importante reforma administrativa novohispana.⁴⁵

Además, aunque sea un juego ocioso, a menudo un poco infantil, el de rehacer la historia sobre la base de la hipótesis de que los hechos fundamentales hubieran sido distintos, no puedo dejar de pensar que esta Ordenanza haya evitado la creación de un segundo virreinato en estas tierras (a cuyo respecto la creación de la Comandancia General de las Provincias Interiores, de 1776, fue una medida preliminar, tomada en el mismo año al que Venezuela, Chile y Argentina deben su individualidad); y la existencia de *dos* nuevas naciones, en 1821, en el territorio que en aquel año correspondía a México, hubiera desviado la historia del país totalmente del lecho que, en realidad, ha tomado.

⁴⁵ Cediendo a cierta deformación profesional, como investigador de la historia del derecho mexicano quisiera añadir a los méritos de esta Ordenanza el hecho de que a sus artículos 109-115 debemos la famosa obra de Fonseca y Urrutia, *Informe panorámico sobre la Real Hacienda* (véase la Instr. Reservada de Revillagigedo II, párr. 917-928).