

Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Eco-

nómica, 1996.

La política reformista española del siglo XVIII tiene como antecedentes más importantes la decadencia de España como potencia europea en la segunda mitad del siglo XVII y el ascenso al trono español de la dinastía de los Borbones en 1700. Dependiente de Francia por lazos familiares y afinidad política, la nueva casa reinante se inspiró en la idea de la recuperación política de España para trazar las líneas generales de una reforma política y administrativa de grandes proporciones, que permitiera superar la mala administración de los recursos y el estancamiento económico de la península.

El libro de Horst Pietschmann toma como punto de partida este esfuerzo de la nueva dinastía por “poner al día” a España, o por lo menos, por reorganizarla administrativamente tomando como modelo a Francia. Sobre esta última afirmación, el autor tiene sus dudas, ya que no existen (¿existían, tomando en cuenta que la edición alemana del libro es de 1972?) suficientes estudios sobre la historia económica y de la administración pública española de los siglos XVI y XVII, aunque de la obra de los autores que reflexionaron sobre los problemas económicos de la península en esos siglos se desprende un diagnóstico muy similar al que después serviría de referencia para las reformas. Pero incluso sobre el siglo XVIII el autor señala que faltan por realizarse estudios sobre los reinados de Felipe V y Fernando VI, que arrojen más luz sobre las primeras reformas administrativas de los Borbones españoles.

Una de las primeras reformas emprendidas por Felipe V fue la creación de las intendencias como unidades administrativas territoriales que concentraban las cuatro “causas” (áreas o ramos) de la administración: la de hacienda, la de justicia, la de policía y la de guerra. La temprana introducción de las intendencias se debió en gran medida a las necesidades de la guerra de Sucesión española y en un principio fue con carácter temporal, de tal suerte que en 1720 desaparecen las que aún se encontraban funcionando, en aquellas provincias en las que habría tropas acantonadas por el apoyo que habían dado al archiduque Carlos de Habsburgo en sus pretensiones al trono y que eran las pertenecientes a la corona de Aragón.

Llegados a este punto, Pietschmann nos llama la atención sobre la tendencia a considerar siempre a las intendencias como una instancia administrativa copiada de Francia, sin tomar en cuenta los antecedentes administrativos de la propia península ibérica y en

particular de Castilla. En la historia administrativa castellana del siglo XVII es posible encontrar, a pesar de la escasez de estudios sobre el periodo, funcionarios con jurisdicción territoriales bien definidas que habían concentrado las cuatro causas con el título de superintendentes u otros similares. Por lo tanto, la creación de las intendencias por parte de Felipe V puede recibir la interpretación alternativa de la consolidación del desarrollo que habían alcanzado las administraciones territoriales en Castilla y en ese sentido su duración más prolongada en Aragón, Valencia y Cataluña habría respondido no sólo al apoyo de estas provincias al archiduque Carlos, sino a la oportunidad que este pretexto brindaba al rey para acabar con los privilegios que habían conservado las antiguas posesiones de la corona aragonesa desde la unificación. Para 1720, el sistema de intendencias en España había sido derogado y su restablecimiento correspondería a Fernando VI en 1749. Carlos III modificó el sistema en 1766 para asignar a los corregidores de las principales ciudades las causas de justicia y policía, reservando para los intendentes las de guerra y hacienda, centrales para la política de recuperación de la presencia española en Europa.

Para analizar la implantación del sistema de intendencias en las colonias americanas y, en particular, en la Nueva España, Pietschmann señala la importancia de llevar a cabo una valoración de la efectividad y el desarrollo alcanzados por el sistema administrativo previo. En general, el balance que arroja el sumario recuento de las instituciones y el aparato administrativo vigente en las colonias antes de las reformas era que éste había sido establecido sobre bases muy modernas en el momento de su creación, sobre todo en lo que respecta a la organización jerárquica según principios burocráticos con responsabilidades y limitaciones por mecanismos de control determinados.

El siglo XVII fue el periodo en el que se llevó a cabo el establecimiento y reglamentación de este sistema administrativo, que se quería que fuese especializado y profesionalizado. Esto se logró parcialmente, aunque la compra de cargos y la concesión a corporaciones y particulares del cobro de impuestos mermó significativamente la efectividad del sistema. Adicionalmente, la acumulación de cargos distintos en un mismo funcionario, sobre todo en los niveles medios y superiores, dificultaba el deslinde de responsabilidades, mientras que en los niveles bajos del sistema las funciones judiciales desplazaban las tareas de gobierno y administración.

La cabeza del aparato administrativo era el virrey, que como representante directo nombrado por el monarca concentraba en su persona todos los atributos visibles y el prestigio de la realeza, pero

que a su vez se encontraba incorporado al ejercer el poder en una burocracia que contaba con importantes instancias colegiadas, como la Audiencia en materia judicial y la Junta de Hacienda en materia financiera. La administración en los niveles inferiores correspondía a funcionarios con atribuciones concretas en materia judicial, hasta llegar nuevamente a autoridades colegiadas en la figura de los cabildos. La administración financiera estaba menos estructurada en sus jerarquías y por consiguiente su relación con los demás organismos de la administración civil era menos precisa.

La corona había puesto especial esmero durante el siglo XVI en organizar un sistema administrativo eficiente, que contaba incluso con rasgos más modernos que el vigente en la metrópoli. Sin embargo se aprecia una decadencia en la administración colonial durante el siglo XVII, ocasionado por un lado por el aumento de los asuntos administrativos y la creciente centralización que disminuyeron la eficacia y capacidad de respuesta del aparato administrativo colonial y por el otro, por la degradación de los niveles más bajos de la administración, en los cuales los corregidores y alcaldes mayores descuidaban sus responsabilidades y recurrían a la extorsión y a la corrupción para allegarse ingresos. A ello añade Pietschmann la propia decadencia de la metrópoli, que impidió realizar ajustes al sistema colonial original y corregir desviaciones.

La reforma más importante al sistema administrativo y de gobierno de la Nueva España durante el siglo XVIII fue la subdivisión de su territorio en intendencias conforme la Ordenanza de Intendentes de 1786. Las disposiciones contenidas en las Ordenanzas afectaban directa o indirectamente a toda la administración del virreinato, ya que al crear nuevos organismos administrativos afectaron la distribución de competencias entre las autoridades del viejo sistema, en las que por consiguiente encontraron la mayor resistencia.

Una de las medidas más importantes en su momento, pero que además sería de gran trascendencia en la historia de las futuras divisiones territoriales, fue la redistribución y reorganización territorial del virreinato. El territorio que correspondía a la audiencia de la Nueva España fue subdividido en seis intendencias, y por su parte la subdivisión de la Nueva Galicia permitió reordenar una jurisdicción que había crecido siguiendo el avance de la conquista española en una época en la cual aún era difícil prever el desarrollo futuro de las provincias o reinos que podían surgir del avance español hacia el norte. Parte de esta reorganización tenía como propósito aligerar la carga administrativa que pesaba sobre

la capital del virreinato, pero también, y paradójicamente, aumentar el control metropolitano sobre un territorio demasiado extenso, al establecer un nuevo tipo de funcionarios que podían tratar asuntos directamente con España, sin intermediación del virrey. También reorganizó el gobierno distrital y dejó las funciones que antes correspondían a los corregidores y alcaldes mayores en manos de los subdelegados, nombrados por el intendente, o de los alcaldes ordinarios, designados por el cabildo.

Las intendencias no lograron todos los objetivos para los que fueron creadas, ni recibieron la misma acogida en todo el territorio. Mientras que hubo intendencias que en muy poco tiempo comenzaron a funcionar conforme a las ordenanzas reales, en otros casos fue muy difícil arraigar el nuevo sistema. Las alcaldías mayores no d e s a - parecieron por completo y de hecho hubo necesidad en muchas intendencias de regresar a los antiguos funcionarios menores para el cobro de ciertos impuestos.

El establecimiento de las intendencias en la Nueva España encontró resistencias que sólo pudo sortear porque en los hechos se fueron ajustando muchos de los principios demasiado genéricos contenidos en las Ordenanzas a la realidad particular de la colonia. La fuerte reacción que desencadenó hizo vacilar en más de una ocasión a la administración central madrileña, ya durante el reinado de Carlos IV, habiéndose planteado el regreso al sistema anterior. Más aún, en la Nueva España fue rápidamente percibido que la reforma concebida e instrumentada por la corona iba en contra de los intereses de la clase dominante, por lo que su oposición y los vacíos legales de las propias Ordenanzas contribuyeron a que no fueran puestas en práctica en su totalidad. Sin embargo, y aunque no pudo lograr todos sus objetivos iniciales, la reforma promovida y ejecutada por Carlos III a través de funcionarios como el visitador José de Gálvez, que después ocuparía el Ministerio de Indias, tendría sobre todo consecuencias de largo plazo en la organización política de los futuros países.