

# Virreyes sin superintendencias. ¿Reforma borbónica o proyecto personal de José de Gálvez?

*Viceroyes without Superintendencias.  
Bourbon reform or Gálvez's personal project?*

**Sergio Bebin Cúneo**

Universidad de Piura (Perú)

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9627-8415>

[sergiobebin@gmail.com](mailto:sergiobebin@gmail.com)

**Enviado:** 28 de junio de 2023. **Aceptado:** 20 de agosto de 2023. **Publicado:** 27 de mayo de 2024

**RESUMEN:** La mayoría de los estudios sobre la Monarquía Hispánica del siglo XVIII consideran la creación de las superintendencias de Hacienda, separadas de los virreyes de Indias, como una reforma destinada a mejorar la administración fiscal de las rentas coloniales. Esta reforma se enmarcaría dentro del proyecto de introducción del sistema de intendencias en América. Sin embargo, en el presente artículo se sostiene que dicha medida no respondió a un objetivo del reformismo borbónico, sino que fue fruto de la política personal del influyente José de Gálvez. Esta intención estuvo presente en Gálvez desde la visita general a Nueva España en 1765 y se concretó una vez nombrado secretario de Indias.

**PALABRAS CLAVE:** José de Gálvez; virreyes; superintendencia de la Real Hacienda; reformismo borbónico; Monarquía Hispánica; siglo XVIII.

**ABSTRACT:** Most studies of the Hispanic monarchy in the 18<sup>th</sup> century consider the creation of the superintendencias of the royal Exchequer, separate from the viceroys of the Indies, to be a reform aimed at improving the administration of colonial revenues. Moreover, this reform was part of the project to introduce the system of intendencias in America. This article argues that this provision did not respond to a Bourbon reform objective, but to the personal policy of the influential José de Gálvez. Gálvez's intention had been present since his general inspection to New Spain in 1765 and materialised once he was appointed Secretary of the Indies.

**KEYWORDS:** José de Gálvez; viceroys; superintendencia of the royal Exchequer; Bourbon reforms; Hispanic monarchy; 18<sup>th</sup> century.

**Cómo citar este artículo / Citation:** Bebin Cúneo, Sergio, "Virreyes sin superintendencias. ¿Reforma borbónica o proyecto personal de José de Gálvez?", *Revista de Indias*, 84/290 (Madrid, 2024): e010. doi: <https://doi.org/10.3989/revindias.2024.010>.

## INTRODUCCIÓN

Desde la formación de los virreinos en las Indias, los virreyes estaban facultados como las máximas autoridades en materia fiscal, al igual que en todos los demás ámbitos de su jurisdic-

ción: gobernaban, presidían la Real Audiencia, estaban a cargo de la administración superior de la Real Hacienda y eran capitanes generales de los ejércitos del virreinato. Los virreyes eran los representantes del rey en América y los principales responsables de su protección y desarrollo<sup>1</sup>. Durante la etapa borbónica, el prestigio y autoridad de los virreyes en sus jurisdicciones fueron incluso en aumento<sup>2</sup>. Por Real Cédula de 30 de junio de 1751, a los virreyes de Nueva España y Perú se les concedió a ellos y

... vuestros sucesores las mismas facultades que en España tiene el Superintendente General de mi Real Hacienda para recaudar, administrar y arrendar las rentas como más convenga al Real Erario sin hacer injusticia al vasallo. Mando que si os faltare algunas de las citadas facultades las tengáis desde ahora<sup>3</sup>.

Sin embargo, la confianza depositada por la Corona en los virreyes se quebró a partir de 1778 bajo la influencia del secretario de Indias, José de Gálvez. Este decidió retirar la dirección de los asuntos económicos y financieros a los virreyes de Río de la Plata, Nueva España y Perú sucesivamente. En su lugar, en cada uno de estos tres virreinos se designó a un nuevo funcionario para ocupar el cargo de superintendente y presidente de la Junta Superior de la Real Hacienda, órgano supremo en materia fiscal. Por otra parte, el periodo político de Gálvez (1765-1787) coincide con la etapa de mayor transformación administrativa en la Hispanoamérica del siglo XVIII. No es extraño pues que la mayor parte de los estudios sobre las Indias borbónicas se centren en las actuaciones de Gálvez como visitador general de la Nueva España y como secretario de Indias. Sin embargo, resulta llamativo el excesivo crédito que los autores clásicos conceden a Gálvez en relación con las reformas borbónicas, llegando incluso a considerar a sus antecesores y sucesores como «menos capaces» o incluso «menos borbónicos»<sup>4</sup>.

Destacados estudiosos de la época, como David Brading, han observado el deterioro del reformismo borbónico en la personalidad de los ministros que asumieron el liderazgo político tras la muerte de Gálvez<sup>5</sup>. Incluso para John Fisher, el reformismo borbónico del tiempo de Gálvez fue remplazado por el «triunfo de los conservadores alarmados por el ímpetu de refor-

---

<sup>1</sup> Pietschmann, 1996: 67-71. La recopilación de las Leyes de Indias de 1681 señala: «Establecemos y mandamos, que los Reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes, que represente nuestra real persona, y tengan el gobierno superior, hagan y administren justicia igualmente a todos nuestros súbditos y vasallos (...) y especialmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda» (Libro III, Título III).

<sup>2</sup> Ciertamente, los virreyes no estuvieron exentos de críticas por parte del Gobierno central. No obstante, fueron precisamente ellos quienes asumieron la difícil tarea de impulsar la economía de los virreinos y de mejorar la administración de la Real Hacienda. Hacia mediados del siglo XVIII ya se percibían algunos logros en este sentido. La colaboración del marqués de la Ensenada con los virreyes de Nueva España y del Perú dio como resultado un notable aumento de las rentas públicas (Lynch, 2005: 415-426. Pearce, 2014: 143-170. Pietschmann, 2016: 221-225. Dubet, 2016a: 51-58. Kuethe y Andrien, 2018: 441-517).

<sup>3</sup> Real Cédula de 30 de junio de 1751, en Rees, 1992: 99. Continúa la cédula: «usando en todo de vuestro carácter y autoridad según y como lo hace el Superintendente General de mi Real Hacienda en estos Reinos, pues os constituyo y quiero lo seáis en toda la jurisdicción de vuestro Virreinato en la misma forma, sin que en su uso se os ponga, ni a vuestros sucesores, el menor embargo, óbice, ni reparo alguno por ninguna Audiencia, Gobernador, Oficiales Reales, ni otro alguno Ministro mío, que así es mi voluntad».

<sup>4</sup> Recientemente, parte de la historiografía ha dado mayor impulso al estudio de las reformas borbónicas anteriores a Carlos III con la intención de conectar los proyectos y acciones políticas desarrollados en la península ibérica y en Indias. Trabajos como los de Sánchez Santiró (2013; 2016), Adrian Pearce (2014), Anne Dubet (2016a; 2016b; 2018a; 2018b), Allan Kuethe y Kenneth Andrien (2018) van en esta línea. Otros estudios ofrecen también una visión no siempre positiva de Gálvez, como el clásico trabajo de Linda Salvucci (1983) o la investigación más reciente de María Zepeda (2013).

<sup>5</sup> Brading, 1975: 118.

ma acumulado en los últimos años de Gálvez»<sup>6</sup>. Siguiendo la misma línea, Horst Pietschmann afirma que la Corona decidió dar «marcha atrás» y revocar algunas de las reformas realizadas en América, debido a la presión de los virreyes que se mostraron en contra de ciertas medidas y al temor a suscitar agitaciones similares a la Revolución francesa<sup>7</sup>. Ronald Escobedo describe la época post-Gálvez como un periodo «de estancamiento y decadencia»<sup>8</sup> y Serena Fernández afirma que con la muerte de Gálvez y de Carlos III, también «muere» el «entusiasmo oficial» y «el impulso reformista»<sup>9</sup>.

Una de estas disposiciones gubernamentales considerada «conservadora» o «anti-reformista» fue precisamente la reintegración de las superintendencias de Real Hacienda a los virreyes en 1787, es decir, tras la muerte de Gálvez y la incorporación de Antonio Valdés a la Secretaría de Indias<sup>10</sup>. Si, de acuerdo con Fisher, la eliminación del cargo del superintendente de la Real Hacienda separada de la institución virreinal era una medida anti-reformista, «la creación de las superintendencias [en tiempo de Gálvez] había sido uno de los más importantes aspectos del plan básico para mejorar la eficiencia e integridad de la Real Hacienda, al retirar el control de los asuntos económicos y financieros al virrey y ponerlos en manos de un funcionario independiente»<sup>11</sup>.

Esta perspectiva historiográfica plantea un cuestionamiento importante: ¿Todo lo que hizo o planteó Gálvez forma parte del reformismo borbónico? A partir de esta pregunta, se pueden considerar diversas interpretaciones para conceptualizar las reformas borbónicas, que van desde considerarlas un bloque homogéneo, donde cada acción gubernamental estuvo cuidadosamente planeada y organizada, hasta entenderlas como un conjunto de medidas aisladas, sin correspondencia, cohesión o agenda política clara<sup>12</sup>. Entre estas interpretaciones, la noción del «multireformismo» (o la existencia de más de un reformismo) introducida por Luis Navarro puede ser de utilidad. Esta idea implica reconocer que hubo diferentes «modos de valorar la situación y los problemas de las Indias [y los] modos de introducir los cambios que todos consideraban indispensables»<sup>13</sup>. Este planteamiento no cuestiona la idea de que el reformismo borbónico era la política oficial de la Corona, pero abre la puerta a la posibilidad de encontrar en su seno una diversidad de opiniones entre las autoridades españolas.

En mi opinión, son precisamente estas variaciones políticas las que a veces dan la impresión de un reformismo borbónico poco cohesionado. Aunque se mantuvo una estructura central con el objetivo principal de aumentar los ingresos de la Corona, no todos los miembros del Gobierno, como es natural, coincidían en sus enfoques o acciones. Estas diferencias crearon conflictos, indecisiones e inconsistencias en el devenir histórico de la Monarquía Hispánica del siglo XVIII. Por otro lado, ciertas reformas generales, como la introducción de las intendencias o la reforma

---

<sup>6</sup> Fisher, 1981: 74-75, 179.

<sup>7</sup> Pietschmann, 1991: 199-200.

<sup>8</sup> Escobedo, 1985: 63-64.

<sup>9</sup> Fernández, 1991: 156. Esta visión se ha mantenido y reforzado en estudios recientes como el de Philippe Castejón (2020: 50-51).

<sup>10</sup> Por Junta de Estado y Real Decreto de 8 de julio de 1787, se determina dividir el Ministerio de Indias para aliviar la carga laboral, con la creación de dos Secretarías: una de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación, a cargo de Antonio Valdés, y otra de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas, encomendada a Antonio Porlier (Navarro, 1997: 5-6).

<sup>11</sup> Fisher, 1981: 74.

<sup>12</sup> La visión positiva del reformismo borbónico en autores como Muñoz (1955) y Brading (1975) contrasta fuertemente con interpretaciones muy críticas (Fontana, 1988. Ruiz, 2008) o las que incluso se refieren a una invención historiográfica (Fisher, 2006: 151).

<sup>13</sup> Navarro, 1997: 21. Algunos estudios han retomado esta idea recientemente (Dubet, 2018b).

del comercio trasatlántico, muestran la continuidad de una política común que trascendió a los diferentes monarcas y a quienes pasaron por las secretarías de gobierno.

## INTENDENCIAS Y SUPERINTENDENCIAS

Aunque el tema de las superintendencias de Hacienda en Indias ha sido objeto de estudio desde hace mucho tiempo, el análisis ha estado principalmente centrado en la introducción de las intendencias americanas. De ello se desprende que la valoración historiográfica de las superintendencias se haya realizado desde la lógica del reformismo borbónico. Considero que existen dos razones principales para esta vinculación. En primer lugar, el hecho de que el autor de la medida fuera José de Gálvez, reconocido historiográficamente como una figura central del reformismo borbónico en Indias. En segundo lugar, las reales ordenanzas de intendentes de 1782 (Río de la Plata) y 1786 (Nueva España), no solo establecieron las responsabilidades de los intendentes, sino también las de los superintendentes de Hacienda en cuanto al manejo de este ramo. Además, tras desprenderse del virrey, el cargo de superintendente solía recaer en la misma persona que ocupaba el puesto de intendente general. Es importante destacar que fue Gálvez el principal responsable de la redacción de estas ordenanzas.

No obstante, si bien puede entenderse la introducción de las intendencias como un objetivo del reformismo borbónico, ¿acaso despojar a los virreyes de sus competencias en asuntos hacendísticos guarda relación con la implementación de las intendencias? Aunque gran parte de la historiografía da por sentado este vínculo, un breve repaso por el origen de las intendencias americanas puede ayudar a aclarar el panorama. Desde los tiempos del primer monarca Borbón de España, existía una clara intención política de reformar y mejorar la organización y administración de las provincias de la Monarquía Hispánica mediante la creación de intendencias. Tras un primer intento poco exitoso en 1711, el 4 de julio de 1718 se reestablecieron intendencias en todas las provincias de España, y por orden de José Patiño, intendente general de Marina de Felipe V, se redactaron las instrucciones para los intendentes en las cuatro áreas: Hacienda, Justicia, Policía y Guerra. Mas tarde, las intendencias peninsulares experimentaron sucesivas reformas: la primera en 1749, durante el reinado de Fernando VI; otras en 1760 y 1766, en tiempos de Carlos III, y la última en 1799, en época de Carlos IV<sup>14</sup>.

Después de 1718, lo natural era extender el modelo de las intendencias a los dominios en Indias. Esta idea se refleja en la célebre obra de José del Campillo, quién había sido intendente de Zaragoza y posteriormente secretario de Hacienda de Felipe V. Entre las numerosas reformas proyectadas, Campillo proponía enviar visitas generales a los territorios americanos con el fin de evaluar el estado de todos los asuntos sociales, políticos y económicos. Uno de estos puntos era la conveniencia de introducir el sistema de intendencias, idea que respaldaba personalmente:

Como el único objeto de esta Obra se reduce a tratar de todo lo que pueda conducir para dar una nueva esfera a la América, y hacer de unos hombres, que apenas se contaban entre los racionales, una Nación industriosa, dedicada a la Agricultura y a las Artes, consiste mucho la perfección de todo esto en el modo de manejar tan grande operación; y para no errarlo, parece que lo más seguro será establecer allá la misma forma de Gobierno, que tenemos en España. Esto es, poner Intendentes en aquellas Provincias<sup>15</sup>.

Para el autor, la introducción de las intendencias no pretendía ser una reforma en sí misma, sino más bien un medio para llevar a cabo las reformas coloniales bajo la misma administración

<sup>14</sup> Navarro, 1959: 7-11. Kamen, 1964: 368-383. Morazzani, 1966: 31-36.

<sup>15</sup> Campillo, 1789: 70.

que ya se empleaba para gobernar las provincias en la península. La función de los intendentes era promover todos los objetivos del reformismo borbónico a nivel regional. Cabe destacar que en el texto de Campillo no se establece ninguna relación entre las intendencias y la superintendencia de la Real Hacienda en Indias.

El primer intento registrado de introducir las intendencias en América data de 1746. El 20 de junio, Felipe V ordenó a los virreyes del Perú y Nueva España, los condes Superunda y de Revillagigedo respectivamente, que enviaran informes sobre su utilidad. Las respuestas remitidas al marqués de la Ensenada fueron negativas. Ambos consideraban que no era necesario un cambio administrativo de tal magnitud<sup>16</sup>. Es importante mencionar que la orden real incluso aclaraba que la introducción de intendencias no ponía en entredicho la autoridad de los virreyes<sup>17</sup>.

En 1765, el marqués de Esquilache, secretario de Hacienda y Guerra de Carlos III, dio el primer paso con la creación de una intendencia en Cuba y otra en Luisiana, además de enviar a José de Gálvez como visitador general de la Nueva España. El 14 de marzo de 1765, Gálvez recibió instrucciones para realizar su visita general. Estas instrucciones comprendían 34 puntos, la mayor parte de los cuales se refería a la inspección de los diferentes aspectos de la Hacienda novohispana. Solo uno de ellos (la instrucción 31) abordaba la conveniencia de establecer una o más intendencias en aquel territorio<sup>18</sup>. Aunque los demás puntos no trataran de este tema, es de suma importancia señalar que el rey solicita explícitamente al visitador que trabajase en «acuerdo y armonía» con el virrey. Incluso, se indicaba que ciertas disposiciones deberían ser autorizadas por este último. En ningún momento se dudaba o cuestionaba la autoridad del virrey en las instrucciones. Así, queda claro que el propósito era establecer una organización uniforme para la administración provincial de la Monarquía.

Finalmente, transcurridos tres años, se dio a conocer el primer plan de intendencias para Nueva España. Gálvez, en colaboración con el virrey marqués de Croix, redactó un plan de intendencias y un proyecto para establecer una comandancia general. Aunque se proyectaba una nueva organización con modificaciones en los límites territoriales por el norte de Nueva España, la creación de la comandancia no menoscababa la autoridad del virrey. Tanto el virrey como el comandante serían las máximas autoridades en sus respectivas jurisdicciones, y el virrey novohispano conservaría el prestigio que había mantenido durante los siglos anteriores. Además, el plan aseguraba que todos los intendentes designados en Nueva España estarían subordinados a la autoridad del virrey, quien mantendría la superintendencia de la Real Hacienda y otros cargos. El objetivo, en ambos casos, era aliviar las extensas responsabilidades del virrey, ya fuera a nivel provincial o en la difícil tarea de proteger los territorios norteños de los ataques de los «indios salvajes» y las potencias extranjeras. Frente a la posibilidad de crear un nuevo virreinato al norte de Nueva España (idea que se manejaba en ese momento), la formación de una comandancia, una institución de rango inferior, representaba una victoria para el virrey.

---

<sup>16</sup> Navarro, 1959: 17-18. Dubet, 2016b: 106-108. Castejón, 2017: 746.

<sup>17</sup> Dubet, 2016b: 106.

<sup>18</sup> *Reales instrucciones para la Visita General de la Nueva España*, 14 de marzo de 1765, Archivo General de Indias, Sevilla (AGI), Audiencia de México, leg. 1508, Instrucción 31: «Por la satisfacción que tengo de vuestro juicio y prudencia es mi Real ánimo que examinéis con el pulso y madurez que corresponde si será útil y conveniente a mi servicio, y a mis vasallos, el que en Nueva España se establezcan una o más Intendencias en la misma forma que están creadas en España, o con alguna limitación o ampliación, y según lo que comprendáis con consideración a las actuales circunstancias, gobierno y extensión de aquel vasto Imperio me representaréis lo que estiméis más conveniente a mi servicio y bien de los Pueblos».

Esto era especialmente relevante considerando que, según el proyecto, el comandante estaría obligado a informar al virrey de «todo lo que adelantare y ocurra» al virrey de Nueva España<sup>19</sup>.

Tras largos años de espera para su ejecución, pese a la aprobación de los proyectos, Gálvez continuó trabajando en un plan de intendencias para Nueva España que data de 1774. En los años siguientes introdujo enmiendas y modificaciones, antes de entregarlo finalmente a una Junta en 1778 para su aprobación<sup>20</sup>. En el transcurso de esos años se produjo un hecho trascendental: tras la muerte de Julián de Arriaga en 1776, José de Gálvez fue designado secretario de Estado del Despacho Universal de Indias, convirtiéndose en el primer y único ministro, con la máxima autoridad conferida por el rey, dedicado exclusivamente a los «temas indianos». Investigadores como Luis Navarro e Ismael Sánchez Bella han sostenido que en el plan de 1774 Gálvez ya mostraba su intención de separar a los virreyes de las superintendencias<sup>21</sup>. En cambio, Rafael Diego-Fernández ha destacado las contradicciones respecto a este tema y afirma que no queda claro cómo el plan desembocó en la pérdida de la superintendencia por parte del virrey<sup>22</sup>. Lo cierto es que, a pesar de algunas inconsistencias que veremos a continuación, el proyecto de 1774 no cuestiona la autoridad virreinal en materia de Hacienda ni en ninguna otra. Tampoco hay referencia alguna relativa a la separación del virrey de la superintendencia.

A continuación, destacamos dos tipos de anotaciones que aparecen en el escrito de Gálvez en los que podrían advertirse ciertos indicios sobre la separación entre la superintendencia y su desempeño por parte del virrey, como sugieren Navarro y Diego-Fernández. En el primero, se observa un añadido, al parecer introducido por el propio Gálvez, al hacer referencia al cargo del superintendente entre las funciones del virrey, en el que se señala: «Ha de continuar por ahora [«por ahora» va añadido] el Virrey de Nueva España con todo el lleno de la superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mis Reales Despachos y las Leyes de Indias, como a Gobernador, Capitán General y Superintendente de mi Real Hacienda»<sup>23</sup>. En el otro caso se observa una tachadura (presumiblemente realizada por Gálvez) de las referencias al virrey como superintendente. Por ejemplo, en el artículo 99 que trata de las alcabalas, se encuentra tachado: «representarán al Virrey, para que como Superintendente General de Real Hacienda». Es aún más llamativo que en el artículo correspondiente del texto de la Ordenanza de 1782 se omita al virrey y se haga referencia únicamente a la figura del superintendente subdelegado<sup>24</sup>.

Por tanto, es posible que entre 1774 y 1778 Gálvez apuntara ya algún indicio sobre el despojo a los virreyes de la superintendencia. Aquí lo pertinente es preguntarse si los miembros de la Junta compartían la opinión de Gálvez, ya que podrían parecer alineados con él al corregir el artículo 104 del plan: «Siguiendo el objeto de quitar toda duda en la inteligencia de lo que se ordena, y atendiendo a la naturaleza del punto comprendido en este artículo, parece que en lugar de la palabra Virrey que en él se lee, se sustituya: Superintendente Subdelegado

---

<sup>19</sup> Transcripción del plan de la Comandancia General de las Provincias Internas, en Diego-Fernández, 2016: 415-424. El plan de intendencias de 1768 ha sido transcrito por Luis Navarro, 1959: 164-176.

<sup>20</sup> La Junta estuvo formada por cinco miembros del Consejo de Indias designados por el propio Gálvez, entre ellos, dos con los que tenía estrecha amistad. Con todo, la aprobación del nuevo plan parecía una simple formalidad (Castejón, 2017: 804-805).

<sup>21</sup> Navarro, 1959: 73-74. Sánchez Bella, 1995: 243.

<sup>22</sup> Diego-Fernández, 2016: 210-211.

<sup>23</sup> Diego-Fernández, 2016: 214, artículo 7.

<sup>24</sup> Diego-Fernández, 2016: 323. Las ordenanzas de intendentes tomaron como modelo el proyecto de Gálvez de 1774.

respectivo»<sup>25</sup>. Mi impresión es que la duda no surge porque los miembros de la Junta pensarán en reemplazar al virrey como superintendente, sino debido a la introducción en 1776 del comandante general de las provincias al norte de Nueva España. Esto se debe a que este último también pasaba a atender la superintendencia subdelegada de su jurisdicción, al igual que el virrey sobre los territorios de Nueva España. De hecho, ya en el plan de 1774 hay referencia a esto. El artículo 119 señala:

Los Intendentes de la Nueva Vizcaya y de Sonora, cuyas Provincias han de quedar sujetas a la Comandancia General que he resuelto establecer en las fronteras interiores de Nueva España, deberán estar subordinados en esta causa y la de guerra al Jefe Superior de aquel mando como Superintendente General de mi Real Hacienda en su distrito<sup>26</sup>.

Eso mismo entendía la Junta como se señala en el artículo 123:

... y dar también regla para los casos en el que el mismo Tribunal [Real Tribunal y Audiencia de Cuentas] deba consultar a la Superintendencia General, pues como la respectiva a las Intendencias de Nueva Vizcaya y Sonora han de residir, según queda dispuesto en su Comandante General, resulta la de si es a él a quien el referido Tribunal ha de dirigir sus consultas en los casos que ocurran relativos a las cuentas de aquellas tesorerías y administraciones, pues el que las haga al Virrey no parece conforme a todo lo demás que se ha prescrito; bien que por otra parte el dirigirlas al dicho Comandante General tiene los graves inconvenientes que prepara la grande distancia<sup>27</sup>.

Esta cita plantea el problema relativo a sobre cuál de los dos superintendentes debían recaer las consultas del Tribunal de Cuentas referentes a las intendencias de la comandancia general, si sobre el virrey o el comandante. Sin embargo, no se trata de un cuestionamiento del virrey en su función de superintendente. Realmente, la Junta de 1778 no establece mayor juicio en cuanto al contenido del plan. Por el contrario, sus correcciones son en su mayoría de carácter puramente formal, generalmente para aclarar ciertos aspectos contradictorios. No obstante, parece que también actualiza el plan teniendo en cuenta los cambios ocurridos entre 1774 y 1778 y que el mismo Gálvez no llegó a alterar con sus correcciones previas. Entre ellos, el nombramiento de Gálvez como secretario de Indias y como superintendente general de Indias, adquiriendo los demás superintendentes de América el carácter de subdelegados<sup>28</sup>. Incluso si en aquel momento Gálvez hubiese tenido ya la intención de retirar al virrey la superintendencia, ninguna modificación de la Junta se realiza bajo esta intención.

Si el plan de intendencias de 1774 y las correcciones posteriores no arrojan luz sobre la situación de los virreyes y las superintendencias, para comprender la resolución del asunto es necesario trasladarse hasta 1782, cuando se publicó la primera ordenanza de intendentes para el virreinato del Río de la Plata. En ella, el tema ya quedaba resuelto, como se expresa en el artículo II:

<sup>25</sup> Diego-Fernández, 2016: 329.

<sup>26</sup> Diego-Fernández, 2016: 356.

<sup>27</sup> Diego-Fernández, 2016: 367.

<sup>28</sup> El artículo 125 del plan de 1774 señalaba en palabras del rey: «Me reservo nombrar un Ministro de la instrucción y carácter correspondientes, y de toda mi satisfacción que sea Superintendente Universal de mi Real Hacienda, con las mismas funciones, prerrogativas y facultades que tengo concedidas al de España». Y la corrección de Gálvez reza: «He venido en declarar a mi ministro de Estado y del Despacho Universal de Indias por Superintendente General de mi Real Hacienda, con las mismas funciones, prerrogativas y facultades que tengo concedidas al de España» (Diego-Fernández, 2016: 371-372). Es decir, ambos cargos recaían en el propio Gálvez. De ahí que la Junta recomendara que los superintendentes de Indias se denominaran «superintendentes subdelegados», para evitar que pudieran confundirse con el superintendente general de Indias.

Ha de continuar el Virrey de Buenos Aires con todo el lleno de la Superior Autoridad y omnimodas facultades que le conceden mi Real Título o Instrucción, y las Leyes de Indias, como a Gobernador y Capitán General en el distrito de aquel mando (...), pero dejando la Superintendencia y arreglo de mi Real Hacienda en todos los ramos y productos de ella, como ya lo tengo mandado, al cuidado, dirección y manejo de la Intendencia General de Ejército y Hacienda<sup>29</sup>.

Aunque en muchas ocasiones se pasa por alto, antes de la redacción de las ordenanzas, las superintendencias ya se habían separado de los virreyes. Así lo atestiguan la Real Orden de 10 de febrero de 1778 al virrey de Río de la Plata<sup>30</sup>, la de 14 de agosto de 1779 al de Nueva España<sup>31</sup> y la de 10 de febrero de 1780 al de Perú<sup>32</sup>. En ninguno de los tres casos, las ordenanzas determinaron la separación de las superintendencias, sino que más bien, como era natural, recogieron las anteriores disposiciones. La inclusión de estas en las ordenanzas fue necesaria principalmente porque las superintendencias subdelegadas recayeron en los intendentes generales, quienes se convirtieron en los superiores de los demás intendentes de cada virreinato.

Con esta exposición se muestra que la separación de los virreyes de su autoridad en materia de Hacienda no formó parte del plan original para extender las intendencias al continente americano. Hasta la ordenanza de 1782 dirigida por Gálvez (después de que la superintendencia ya se hubiera separado) la relación entre intendencias y superintendencia se aprecia una sola vez, en el plan de 1774 del propio Gálvez, y de modo especulativo. Ni en los primeros intentos de formar intendencias en Indias, ni en la propuesta de Campillo, ni en la instrucción de la visita de Gálvez, ni en el proyecto de 1768, ni en el veredicto de la Junta de 1778, se establece esta vinculación. Por eso, si el plan de intendencias no contiene la separación de las superintendencias de los virreyes, ¿dónde podemos ubicar el origen de esta determinación?<sup>33</sup> Para observar los cambios introducidos a partir de 1778, debemos acudir nuevamente a la visita de José de Gálvez de 1765 y a un hecho trascendental: el conflicto entre este y el marqués de Cruillas, virrey de Nueva España.

## LA AUTORIDAD DE LOS VIRREYES

Cabe aquí destacar que otro de los debates historiográficos de interés plantea la cuestión de si la separación de las superintendencias de los virreyes tenía la intención de limitar la autoridad del virrey. Según Luis Navarro, aunque expresado dubitativamente, el propósito de Gálvez era tanto brindar una mejor atención a los asuntos de Hacienda, como el fin político de disminuir el poder de los virreyes<sup>34</sup>. Para Ismael Sánchez, en cambio, el objetivo principal era proporcionar «mayor eficacia y autonomía a la organización fiscal» y «reforzar la dependencia de la

<sup>29</sup> *Real Ordenanza para el establecimiento...*, 1783.

<sup>30</sup> Rees, 1992: 76-78.

<sup>31</sup> Navarro, 1959: 56-57.

<sup>32</sup> Sánchez Bella, 1995: 251. De los cuatro virreyes de América, solo el de Nueva Granada mantuvo la superintendencia, a pesar de las intenciones del visitador Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres (hombre de confianza de José de Gálvez) de trasladar la gestión económica a manos de un intendente, siguiendo el modelo de Buenos Aires (Parada y Pinto, 2022: 428-435). Finalmente, ni una superintendencia separada del virrey ni las intendencias llegaron a establecerse en Nueva Granada.

<sup>33</sup> Con anterioridad al tiempo de Gálvez, otros ministros como Joaquín Ruiz de Porras y Felipe de Altolaquirre ya habían creído conveniente desprender a los virreyes de la dirección que ejercían en materia fiscal, a diferencia de Ensenada (Dubet, 2016a: 45-47). No obstante, no he encontrado influencia de estos planteamientos en Gálvez. De cualquier modo, fue este quien se encargó de transformar esas ideas en una medida del gobierno.

<sup>34</sup> Navarro, 1959: 101-103.

Hacienda respecto del secretario de Indias». Esta última postura niega una intención explícita de dañar la autoridad virreinal<sup>35</sup>. David Brading afirma que el propósito de Gálvez era establecer en Nueva España «una especie de triunvirato en el que el virrey, el superintendente y el regente<sup>36</sup> fuesen considerados relativamente iguales, limitando así las funciones del virrey a lo político y a lo militar»<sup>37</sup>. Finalmente, Ricardo Rees Jones señala que, a la altura de 1767, a los dos años de iniciada su visita, Gálvez estaba convencido de que los españoles nacidos en América no eran confiables y de que la autoridad virreinal no era suficiente para lograr un efectivo control de las provincias de Nueva España<sup>38</sup>. La mayoría de estas afirmaciones se realizan, sin embargo, sobre la base de que la política de Gálvez se desarrolló en el marco del reformismo borbónico.

Antes de la visita general de la Nueva España, no parece haber existido en Gálvez animadversión hacia la figura de los virreyes. De hecho, se le atribuye un texto titulado “Discurso y Reflexiones de un vasallo sobre la decadencia de nuestras Indias Españolas”<sup>39</sup>. Lejos de ser revolucionario, su contenido no difiere de otros proyectos de la etapa borbónica y realmente no presenta ninguna alusión a un plan de fraccionamiento de la Nueva España. Una comparación de España con otras potencias como Gran Bretaña o Francia, una crítica al sistema de flotas trasatlántico, el impulso de la minería y la industria en las Indias, la importación de géneros españoles, el cuidado de los indios y algunas recomendaciones sobre las audiencias son los principales temas generales que se desarrollan en el escrito. Como el de tantos otros proyectistas borbónicos, la finalidad era conseguir el aumento de las rentas públicas. No se observa ningún reparo hacia la institución virreinal, aunque se deslizan ciertas quejas y prevención hacia los corregidores, alcaldes mayores y los criollos, en especial hacia las élites comerciales de Lima y México<sup>40</sup>.

El panorama cambió rotundamente durante la visita general. El 5 de agosto de 1765, tanto el virrey como la Audiencia de México acusaron recibo de las instrucciones del rey sobre la visita general. El 26 del mismo mes, Gálvez llegó a México procedente de Veracruz y se reunió por primera vez con Cruillas<sup>41</sup>. Los conflictos entre ambos se hicieron cada vez más evidentes. Básicamente, el virrey expresaba su oposición al poder y autoridad del visitador, quien actuaba sin su aprobación o consulta. Por otro lado, Gálvez se quejaba de que Cruillas no reconocía su superioridad y entorpecía su labor de inspección de la Real Hacienda y de los tribunales de justicia, aduciendo que el rey le había concedido tales facultades. Además, le responsabilizaba del atraso en la administración de las rentas. Lo más llamativo es que en menos de dos meses, el visitador no solo comunicaba su fastidio y desaprobación de Cruillas a las autoridades pe-

<sup>35</sup> Sánchez Bella, 1995: 258.

<sup>36</sup> Por Real Cédula de 20 de junio de 1776 y con la intención de mejorar la administración de justicia, se nombraron regentes en todas las Audiencias de Indias. Los presidentes de las Audiencias continuaron en el cargo nominal, pero los nuevos funcionarios les reemplazaron en el desempeño de las funciones (Garriga, 2002: 801-803).

<sup>37</sup> Brading, 1975: 72.

<sup>38</sup> Rees, 1992: 69.

<sup>39</sup> AGI, Estado, leg. 86 A.

<sup>40</sup> El texto señala: «la América española, se han provisto en criollos, que o las beneficiaron por dinero, o las supieron negociar por recomendación y empeño, y de esto han nacido los males y desórdenes de atender únicamente los provistos a enriquecerse en los empleos» (AGI, Estado, leg. 86 A, f. 62v). También en este fragmento: «los criollos no se aplican por lo regular a seguir la mercancía (...) y es de advertir aquí el método establecido en Nueva España entre los que ejercen el comercio, para que se conozcan los perjuicios que causan al de España» (f. 28v). Esta percepción negativa sobre los criollos es recurrente en el pensamiento de Gálvez y se manifiesta en varias oportunidades, en especial, cuando ocupa la Secretaría de Indias (Brading, 1975: 60-70. Sánchez Bella, 2002: 1525-1526).

<sup>41</sup> Priestley, 1916: 137-138, 146.

ninsulares, sino que combinaba sus escritos con evidentes ataques a la propia institución virreinal, como se verá a continuación. Los pormenores de los conflictos entre estos dos personajes han sido bien descritos en el clásico texto de Herbert Priestley. Sin embargo, no se ha destacado la importancia de estos acontecimientos para el futuro de la autoridad virreinal.

A partir de los problemas suscitados con Cruillas, el 15 de octubre Gálvez señalaba que prácticamente era el único capacitado para el arreglo de los distintos ramos de la Real Hacienda y que las autoridades de Nueva España debían dejar a su cargo todos los asuntos relativos a la materia. Incluso llegó a mencionar que habría de conseguir mayor progreso que cualquier virrey<sup>42</sup>. Aquello que podría suponer un mero recurso discursivo para que el rey le concediera plenos poderes, no solo muestra el deseo de que Cruillas no se entrometiera en sus asuntos, sino que además ponía en entredicho la capacidad de la institución virreinal para el manejo de los asuntos correspondientes. En ese sentido, las acciones y omisiones de Cruillas representan en la voz de Gálvez a todo el conjunto de los virreyes, incluidos los del futuro. De ese modo, el visitador se colocaba a sí mismo no solo por encima de Cruillas, sino de toda la institución virreinal.

Líneas debajo y sin ninguna estructura argumentativa que permita dilucidar las razones y el modo como llevarlo a la práctica, Gálvez propuso dividir Nueva España en tres comandancias generales, cada una subdividida en varias intendencias, todas sujetas, como en España, a una superintendencia general. Esta elucubración del visitador claramente no correspondía a un proyecto borbónico, sino que tenía su origen en los problemas generados con Cruillas. Aquí Gálvez hábilmente combinaba una instrucción recibida del rey para la formación de intendencias con una intención personal de librarse de Cruillas y de cualquier otro par o superior en Nueva España: «que el Virrey actual sea el último Emperador de estos Dominios»<sup>43</sup>. En esta propuesta, la figura del virrey desaparecía para dar lugar a tres comandantes y un superintendente generales. Nótese que la intención que refleja Gálvez en 1765 continuaba latente cuando en 1776, investido por el poder obtenido como secretario de Indias, creaba una comandancia general hacia el norte de Nueva España y cuando en 1779 despojaba al virrey Martín de Mayorga de la superintendencia. Aun con todo el poder que revestía el cargo, resultaba casi imposible realizar la propuesta original. Si la limitación de la autoridad virreinal tuvo como consecuencia un malestar general que significó la pronta anulación de la medida, eliminar la institución virreinal habría generado un problema irreparable para la Monarquía Hispánica.

En cartas posteriores, continuaba denunciando a Cruillas, pero no necesariamente atacaba la institución virreinal. En correspondencia del 13 de noviembre, se quejaba de la vanidad, envidia, codicia y despotismo del virrey, a quien también acusaba de favorecer políticamente a familiares y amigos, quienes usurpaban los caudales de la Real Hacienda<sup>44</sup>. Pocos días después, denunciaba nuevamente al virrey y solicitaba su reemplazo por «hombres buenos»<sup>45</sup>. El plural utilizado podría hacer referencia a su propuesta anterior, pero no hay mención de establecer comandancias o intendencias. Sin embargo, nuevamente el 24 de diciembre de 1765, se combinaban ambos niveles.

---

<sup>42</sup> «... le pondré este Reino en otro estado muy distinto que el que lo ha tenido en manos de los Virreyes», *Carta de Gálvez al marqués de Esquilache*, 15 de octubre de 1765, AGI, México, leg. 2256.

<sup>43</sup> Aquí también compara el gobierno del virrey con la «tiranía del imperio mongol» (*Carta de Gálvez a Esquilache*, 15 de octubre de 1765, AGI, México, leg. 2256).

<sup>44</sup> *Carta de Gálvez a Esquilache y Grimaldi*, 13 de noviembre de 1765, AGI, México, leg. 2256. Curiosamente el nepotismo desarrollado por Gálvez como visitador y, posteriormente, como secretario de Indias, fue bastante evidente (Salvucci, 1983). Además, independientemente de la calidad de sus servicios a la Monarquía, Gálvez gozó de una considerable fortuna. Algunas fuentes apuntan que fue el ministro de Estado con mayor sueldo de todo el periodo borbónico (Zepeda, 2013: 280-281).

<sup>45</sup> *Carta de Gálvez a Esquilache y Grimaldi*, 20 de noviembre de 1765, AGI, México, leg. 2256.

Por un lado, se quejaba de que Cruillas no había dejado de entorpecer sus labores, por otro, retomaba su plan inicial, postulando un interregno y la aplicación de su sistema de intendencias y comandancias en lugar de la institución virreinal. Aún más interesante, resulta el hecho de que Gálvez se propusiera a sí mismo para desempeñar el gobierno económico de Nueva España, solicitando al rey que le otorgara la superintendencia<sup>46</sup>. Es decir, si intentamos reconstruir el esquema planteado por el visitador, este consistía en sustituir el virreinato americano de mayor antigüedad por tres comandancias generales divididas en intendencias y colocarse como la máxima autoridad en materia económica de la América septentrional.

A la luz de los hechos, puede decirse que Gálvez logró su objetivo personal. En 1776, además de ser premiado como presidente del Consejo de Indias y secretario de Indias, reunía también el título de superintendente general de la Real Hacienda de Indias, motivo por el cual las autoridades americanas pasaban a ser sus subdelegados. En un primer momento estos fueron los virreyes, pero después se encargó también de reemplazarlos por nuevas autoridades designadas por él. Al menos dos de los tres superintendentes habían sido hombres de su íntima confianza antes de su nombramiento. Pedro Antonio de Cossío, superintendente subdelegado de la Real Hacienda de Nueva España en 1779, era un acomodado mercader radicado en Veracruz cuando Gálvez llegó a aquel puerto en julio de 1765. Rápidamente, se convirtió en colaborador de la visita general, asistiendo financieramente a Gálvez para introducir el monopolio del tabaco y emprender la expedición a Sonora. En 1767, fue nombrado director de la administración de aduanas en Veracruz, e incluso tras finalizar la visita, Cossío siguió siendo de su extrema confianza<sup>47</sup>.

Otro de sus protegidos fue José Antonio de Areche, visitador general del Perú en 1776 y superintendente subdelegado de la Real Hacienda en 1780. De acuerdo con María Zepeda, Gálvez había conocido a Areche en 1766 en la ciudad de México, cuando este último había sido designado juez en la Audiencia de Filipinas. Gracias a este encuentro, la carrera de Areche se vio claramente impulsada. Al igual que Cossío, fue colaborador de Gálvez en la visita general y posteriormente nombrado fiscal del crimen y civil de la Audiencia de México<sup>48</sup>. Curiosamente, Gálvez y Areche compartían el mismo pensamiento: «mi dictamen será siempre que nunca conviene tener un jefe [el virrey] tan autorizado dentro de unas provincias tan distantes [de España] como estas»<sup>49</sup>. Así como Gálvez convirtió su disputa personal con Cruillas en un ataque institucional; en un caso muy similar, en 1779 su discípulo Areche haría lo propio con el virrey del Perú, Manuel de Guirior.

Por tanto, es necesario preguntarse ¿perseguía Gálvez realmente los objetivos del reformismo borbónico o sus propios intereses? A través de su correspondencia puede observarse que José de Gálvez convirtió un conflicto personal con el virrey Cruillas, originado por problemas jurisdiccionales, en un ataque institucional y general hacia el gobierno de los virreyes. Al atacar y denunciar la persona del marqués de Cruillas (resaltando su abuso de autoridad, codicia, corrupción, malversación de fondos, despotismo e ineficiencia, además de acusarlo de sentir odio y envidia contra él), terminó por desacreditar la figura institucional de los virreyes que habían gozado de plenos poderes en sus jurisdicciones desde la creación de los virreinos americanos.

Ahora bien, cabe la siguiente pregunta: si la intención de Gálvez en 1765 era limitar la autoridad de los virreyes, ¿por qué esperó hasta 1778 para asestar el primer golpe? Es evidente que, a pesar de toda la confianza depositada por el rey en Gálvez como visitador general, su

<sup>46</sup> *Carta de Gálvez a Esquilache*, 24 de diciembre de 1765, AGI, México, leg. 2256.

<sup>47</sup> Zepeda, 2013: 62-85. El propio Cossío reconocía ser «hechura» de Gálvez (Sánchez Bella, 1995: 248).

<sup>48</sup> Zepeda, 2013: 1995: 15.

<sup>49</sup> Palacio, 1946: 32.

poder de decisión no era comparable al que disfrutó años más tarde cuando fue investido como secretario de Indias. Si en 1765, su autoridad era similar a la del virrey de Nueva España, para 1776, había ascendido por encima de todas las autoridades americanas. Castejón ha señalado que el plan de intendencias de 1768 no proporcionaba respuesta a las instrucciones dadas por el rey años atrás, pero le permitió revestir de legitimidad su proyecto, algo «que no hubiera podido conseguir basándose solo en la crítica de los virreyes»<sup>50</sup>. No obstante, tampoco las ideas de Gálvez en 1765 se ajustaron a las instrucciones. Como hemos visto, intendencias y autoridad virreinal eran dos temas separados que se unieron con la real ordenanza de 1782.

Dado que las instrucciones del rey al visitador eran trabajar en conjunto con el virrey de Nueva España, resultaba imposible que el plan de intendencias de 1768 promoviera ideas para limitar la autoridad virreinal. Ningún virrey, por más colaborador de Gálvez que fuera, como el marqués de Croix, habría respaldado un proyecto que minara su poder, por no hablar de la intención de Gálvez en 1765 de desmembrar el virreinato novohispano. Es poco probable que tales ideas hubieran ganado adeptos entre los funcionarios de Nueva España. Por el contrario, Gálvez utilizó el proyecto de intendencias de 1768 para avanzar en la jerarquía monárquica, a pesar de su tardía aplicación. El impulso que Gálvez dio a la introducción de intendencias en América debe entenderse, en cierta medida, como resultado de su búsqueda personal de realización y reconocimiento por parte del rey.

En cuanto a la intención de Gálvez de limitar la autoridad de los virreyes presente en 1765, su reaparición cobra sentido una vez conseguida la máxima autoridad en asuntos americanos. Sin embargo, esta intención estaba destinada al fracaso. Los problemas que podían derivar de despojar a los virreyes de sus facultades de Hacienda ya habían sido advertidos con anterioridad a 1778. Meses antes de la llegada de Gálvez a Nueva España, el 8 de marzo de 1765, Miguel de Altarriba tomó posesión como intendente de ejército y Real Hacienda de la Habana en Cuba. La historiografía considera que fue la primera intendencia de América, aunque de carácter distinto a las que se habrían de introducir más adelante en el continente. Autores como Luis Navarro y Philippe Castejón coinciden en señalar que, como la contemporánea intendencia en Luisiana, surgieron en un contexto bélico (guerra contra Gran Bretaña) en el que el principal objetivo era el de asegurar una buena administración económica de las tropas<sup>51</sup>. En este momento, Gálvez realizaba una breve estancia en la Habana antes de partir el 7 de julio de 1765 rumbo a Veracruz. A pesar de que, tras su largo viaje desde España, su estado de salud distaba de ser bueno, como señaló el propio Gálvez, es posible que hubiera tenido conocimiento de los problemas entre Ricla y Altarriba<sup>52</sup>. A pesar de que el intendente llegó a petición expresa del conde de Ricla, capitán general de Cuba, desde que Altarriba asumió el cargo surgieron numerosos conflictos sobre las competencias de ambos. Queda la incertidumbre sobre si la real orden colocaba la autoridad del intendente por encima de la del capitán en asuntos de Hacienda. Lo cierto es que los problemas suscitados llevaron a la formación de una Junta dirigida por el presidente del Consejo de Indias, el marqués de San Juan de Piedras Albas, que emitió un dictamen en el que consideraba absurdo dividir el Gobierno de Cuba en «dos cabezas»<sup>53</sup>.

El proyecto de intendencias de 1768, como se ha mencionado, no contenía disposiciones que limitaran las atribuciones de los virreyes. La colaboración entre Gálvez y el nuevo virrey fue clave para facilitar la aprobación del plan por parte del Consejo de Carlos III. De los nueve

---

<sup>50</sup> Castejón, 2017: 799-800.

<sup>51</sup> Navarro, 1959: 19-20. Castejón, 2017: 797.

<sup>52</sup> *Carta de Gálvez a Esquilache y Grimaldi*, 22 de julio de 1765, AGI, México, leg. 2256.

<sup>53</sup> Navarro, 1959: 20.

dictámenes emitidos, solo uno se abstuvo de tomar una posición clara, argumentando la dificultad en su implementación. En los ocho restantes, se consideró que el proyecto era beneficioso y útil, especialmente para mejorar la administración y aumentar las rentas reales. No obstante, resulta interesante resaltar que, en uno de estos dictámenes, el del secretario de Guerra Juan Gregorio Muniain, se advertía de los posibles problemas que surgirían al asignar los asuntos de Hacienda a una autoridad diferente al virrey. Esta preocupación podría haber sido influenciada por lo ocurrido previamente en Cuba:

... me parece será muy útil al servicio del Rey ambos establecimientos [la creación de las once intendencias y la comandancia general], pero con la precisa circunstancia que el Virrey tenga las amplias facultades de Superintendente general de todas las rentas, para obviar disputas en países tan distantes donde el retraso de la real resolución pueda ocasionar perjuicios de la mayor entidad<sup>54</sup>.

Parece ser que las advertencias tuvieron menos impacto en Gálvez que su propia experiencia como visitador. Al final, no vaciló en debilitar la institución virreinal, a pesar de que la insostenibilidad de la medida pronto llevaría a su anulación. Los efectos adversos de la separación de las superintendencias se evidencian en los numerosos conflictos de competencia y quejas descritos por los virreyes en su correspondencia.

Desde la llegada del primer superintendente, Manuel Ignacio Fernández, a territorio americano, surgieron discrepancias con el primer virrey del Río de la Plata, Pedro de Cevallos, debido a la venta de oficios y a ciertas atribuciones judiciales que entraban en conflicto con la Contaduría Mayor de Cuentas de Buenos Aires<sup>55</sup>. El virrey del Perú, Teodoro de Croix, también expresó su descontento y solicitó la abolición de las intendencias, abogando por la reinstauración de las superintendencias de Hacienda bajo la figura del virrey<sup>56</sup>. Juan José Vértiz, el virrey de Río de la Plata, destacó la necesidad de que los intendentes quedaran subordinados al virrey y de que no intervinieran en la dirección de los asuntos de la Real Hacienda<sup>57</sup>. El virrey marqués de Loreto, sucesor de Vértiz, también mantuvo varios desacuerdos con el superintendente Francisco de Paula Sanz por sus competencias, incluyendo acusaciones por un uso indebido de los fondos públicos, mientras que Sanz se quejaba de la ineficiencia del virrey en materia de gobierno<sup>58</sup>. El virrey de Nueva España, Martín de Mayorga, llegó incluso a presentar su renuncia tras perder la superintendencia en favor de Cossío<sup>59</sup>. No cabe duda de que los virreyes de los tres virreinos consideraron que la medida era un ataque directo a su autoridad y prestigio.

Además de la opinión de los virreyes, vale la pena mencionar el famoso texto de la “Justa Repulsa del Reglamento de Intendencias” de 1786, atribuido presumiblemente a un abogado mexicano llamado Hipólito Bernardo Ruiz Villaroel. Como esta crítica fue posterior a la ordenanza de intendentes de Nueva España del mismo año, también se dirigió contra la separación de la superintendencia. Como se ha señalado, Gálvez se encargó de unir estos dos temas a través de las ordenanzas, siendo el asunto de las superintendencias posiblemente el talón de Aquiles de todo el esfuerzo que conllevó la introducción de las intendencias en Indias. Esta era la primera «herida a la sociedad» identificada en el texto:

<sup>54</sup> Informe de Muniain del 12 de junio de 1768, en Vieillard-Baron, 1949: 546.

<sup>55</sup> Lynch, 1958: 93.

<sup>56</sup> *Carta de Croix a Valdés*, 16 de mayo de 1789, AGI, Audiencia de Lima, leg. 1118.

<sup>57</sup> *Informe de Vértiz sobre la Ordenanza de Intendentes*, AGI, Lima, leg. 1118.

<sup>58</sup> *Carta de Sanz a los ministros Valdés y Porlier*, 1 de mayo de 1788, AGI, Audiencia de Buenos Aires, leg. 364. Véase también, Lynch, 1958: 95-108.

<sup>59</sup> Navarro, 1959: 57-59.

La primera herida del reglamento se dirige a suprimir las facultades a los virreyes, como ofensa de su dignidad y carácter; y no parece buen principio para el gobierno y dirección de un reino [Nueva España] asestar el tiro a la cabeza, para que la sustituyan los pies y que estos ejerzan las funciones de ella (...). El cuerpo político de la Nueva España se ha gobernado siempre por una cabeza, cual ha sido el virrey, con todo el lleno de sus facultades que son anexas a su superioridad (...) es visto el notorio agravio que se hace de su autoridad, dejándole reducido a la clase de un mero gobernador y capitán general de provincia (...). ¿Qué le queda a un virrey, más que la figura de un esqueleto, un cuerpo sin alma o un tronco sin vida? (...). Estamos en el tiempo de la ilustración; pero para las Américas estamos en el de la obscuridad y el de las tinieblas<sup>60</sup>.

A menudo la historiografía ha afirmado que las intendencias también redujeron las facultades de los virreyes. No obstante, la idea original era que los intendentes colaboraran con el virrey en un esquema en el que este seguía siendo la máxima autoridad del virreinato en todos los ámbitos. Del mismo modo, como el virrey era presidente de la Real Audiencia sin tener mayores conocimientos legales, no era de extrañar que su tarea como máxima autoridad en materia fiscal tuviera un carácter meramente representativo, dejando la verdadera ejecución práctica a los economistas y contadores. Despojarlos de las superintendencias no era realmente asegurar una mejor gestión económica, sino atentar contra su autoridad y prestigio. Como secretario de Indias y superintendente de la Real Hacienda en Indias, Gálvez descubrió que el modo más práctico de ejecutar sus reformas hacendísticas era por medio de sus superintendentes subdelegados que asumieron las competencias que antes desempeñaban los virreyes. Así pues, el objetivo personal de Gálvez era evitar tener que lidiar con los virreyes, y su método consistía en apartarlos del gobierno económico de América.

De modo que sugiero que la separación de las superintendencias de los virreyes no respondía al propósito de colocar en cada virreinato a un funcionario especialmente capacitado para desarrollar funciones económicas. Los conflictos descritos se habrían evitado si los superintendentes hubieran quedado supeditados a la autoridad de los virreyes, pero existió una clara intención de Gálvez de que dependieran exclusivamente de él. Este cambio selló su triunfo personal sobre la institución virreinal, aunque duraría poco. Después de la muerte de Gálvez, su política personal se desmoronó como un castillo de naipes y se produjo el retorno a las directrices del reformismo borbónico. Las tres superintendencias regresaron a la autoridad de sus respectivos virreyes: en agosto de 1787 en Perú, en octubre del mismo año en Nueva España y en mayo de 1788 en Río de la Plata<sup>61</sup>. En cambio, las intendencias se mantuvieron en los tres virreinos porque sí se habían desarrollado bajo la lógica del reformismo borbónico y seguían siendo parte integral de la administración colonial.

Una prueba adicional que respalda la idea de que la institución virreinal no se oponía al sistema de intendencias, sino a la separación de las superintendencias, se encuentra en el “Dictamen sobre las Intendencias” del segundo conde de Revillagigedo de 1789. En este documento, se reconocía la gran utilidad de las intendencias en la administración colonial, mientras se celebraba el retorno de las superintendencias a la autoridad de los virreyes. Este hecho evidencia que se trataban de dos asuntos distintos:

El jefe superior de estos dominios, como virrey gobernador, capitán general, superintendente subdelegado de la Real Hacienda, y responsable de todo ha de conservar siempre el lleno de la autoridad vice-regia y las altas facultades que les concede las leyes, ordenanzas y reglamentos. Los intendentes deben ejercer las suyas con inmediata dependencia, reconocimiento y subordinación al virrey, pues de este

<sup>60</sup> Transcripción de la “Justa Repulsa del Reglamento de Intendencias”, en Rees, 1979: 239-241, Apéndice IV.

<sup>61</sup> Fisher, 2006: 156.

modo lejos de usurparle o minorarle la superioridad del mando, asegurarán los aciertos de sus determinaciones y se contendrán en los límites del que les corresponde como jefes o magistrados subalternos (...). Se cortaron para siempre con la sabia determinación de S.M. que confió al virrey la superintendencia subdelegada de Real Hacienda, respondiéndole en el decoro de su autoridad superior y en el respeto de sus subordinados que no acertaban a obedecer el mando monstruoso de dos cabezas, cuyas facultades eran ya problemas difíciles y aventuradas resoluciones<sup>62</sup>.

## CONCLUSIONES

El propósito del presente artículo es realizar una contribución al estudio del reformismo borbónico al analizar una medida que hasta ahora se ha considerado como una reforma destinada a mejorar la administración económica de las Indias. Sin embargo, esta propuesta sostiene que limitar la autoridad de los virreyes en materia de Hacienda nunca fue un objetivo de la introducción de las intendencias y, por tanto, tampoco una reforma borbónica. Mientras que el sistema de intendencias solo puede entenderse como parte del reformismo borbónico, la separación de las superintendencias no puede considerarse una reforma en sí misma, ya que no tuvo un objetivo definido ni respondió a una política específica dentro del reformismo. Como se ha analizado, los objetivos y la naturaleza de las intendencias y de las superintendencias separadas de los virreyes fueron diferentes. Prácticamente todos los esfuerzos para esta última transformación fueron realizados por Gálvez o en el marco de su esfera política de influencia.

El artículo también intenta ocuparse de dos problemas historiográficos que aún están presentes hoy en día. En primer lugar, el interminable debate sobre la coherencia del reformismo borbónico. Desde el enfoque de las superintendencias en particular, se observa que el pensamiento y la actuación de Gálvez rompen con la tónica del reformismo que desde mediados del siglo XVIII había distinguido a los virreyes de Indias con las superintendencias de Hacienda. La política del secretario entró en contradicción incluso con la confianza hacia los virreyes que demostró el propio Carlos III en las instrucciones de la visita general de la Nueva España. Por otro lado, estas contradicciones en la política borbónica contrastan con el esfuerzo conjunto y continuado para la introducción de las intendencias y la uniformidad administrativa regional de la Monarquía Hispánica, un proceso que abarcó los años 1711, 1718, 1743, 1746, 1760, 1766, 1768, 1774, 1782, 1786, 1799 y 1803.

En segundo lugar, la discusión historiográfica sobre si la separación de las superintendencias tenía como propósito una reforma económica o pretendía debilitar la institución virreinal. Considerando la intención de Gálvez, no queda la menor duda. En mi opinión, en modo alguno se puede considerar este un objetivo de la introducción de las intendencias o del reformismo borbónico. Solo por no haber dado importancia a esta gran diferencia, se entiende que David Brading haya considerado que las intendencias eran el instrumento elegido para «destronar a los virreyes»<sup>63</sup>. A efectos prácticos, algunos de los nuevos superintendentes parecen haber logrado considerables mejoras en la administración y aumento de las rentas públicas<sup>64</sup>. Sin embargo, estas consecuencias están más relacionadas con la optimización de la estructura fiscal de los Borbones (donde los superintendentes se sumaron como piezas de una maquinaria más compleja) que con el propio hecho de la sustitución de los virreyes como superintendentes. Por

<sup>62</sup> Transcripción del “Dictamen sobre las Intendencias”, en Rees, 1979: 293-387, Apéndice VI.

<sup>63</sup> Brading, 1975: 72.

<sup>64</sup> Fernández, 1991: 45-157. Rees, 1992: 241-310. Zepeda, 2013: 75-85.

otra parte, no es posible evaluar los logros de los nuevos funcionarios como superintendentes de Hacienda y no como intendentes generales si ocuparon ambos cargos. La gestión de los virreyes borbónicos en materia fiscal, antes de la introducción de los superintendentes, tampoco presenta un saldo negativo que permita justificar semejante medida<sup>65</sup>. La falta de un objetivo y de un beneficio real para la Monarquía Hispánica se reflejó en la muy corta duración de las superintendencias separadas de los virreyes.

**Declaración de conflicto de intereses:** el autor declara que no tiene intereses económicos ni relaciones personales que pudieran haber influido en este artículo.

**Declaración de contribución de autoría:** conceptualización, curación de datos, investigación, metodología y redacción – borrador original, redacción – revisión y edición.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Brading, David, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Calderón Quijano, José Antonio (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1967, tomo I.
- Campillo y Cossío, José del, *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*, Madrid, Imprenta de Benito Cano, 1789.
- Castejón, Philippe, “Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)”, *Revista de Indias*, LXXVII/271 (Madrid, 2017): 791-821.
- Castejón, Philippe, “Su Majestad quiere saber: Reformas y toma de decisiones en el imperio español de la segunda mitad del siglo XVIII”, *Historia 396*, 10/2 (Valparaíso, 2020): 27-56.
- Diego-Fernández Sotelo, Rafael, *El proyecto de José de Gálvez de 1774 en las Ordenanzas de Intendentes de Río de la Plata y Nueva España*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2016.
- Dubet, Anne, “El control del «Ministro de Hacienda» de Indias: el Marqués de Ensenada, las cuentas y las cajas americanas (1743-1754)”, *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 25 (Sevilla, 2016a): 35-64.
- Dubet, Anne, “El marqués de Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la Hacienda americana: un proyecto de equipo”, *Estudios de Historia Novohispana*, 55 (Ciudad de México, 2016b): 99-116.
- Dubet, Anne, “Reformar el gobierno de las Haciendas americanas antes de Gálvez: la actividad de la Contaduría General de Indias (1751-1776)”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 18/2 (Buenos Aires, 2018a): 1-22.
- Dubet, Anne, “El gobierno de las haciendas reales hispánicas en el siglo XVIII: dinámicas de los reformismos borbónicos”, *MAGALLÁNICA. Revista de Historia Moderna*, 5/9 (Mar del Plata, 2018b): 39-79.
- Escobedo Mansilla, Ronald, “Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana”, *Quinto Centenario*, 8 (Madrid, 1985): 61-81.
- Fernández Alonso, Serena, *Presencia de Jaén en América: la visita general de Jorge Escobedo y Alarcón al virreinato del Perú en el siglo XVIII (1782-1788)*, Jaén, Instituto de Estudios Jiennenses, 1991.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, los sucesivos gobiernos de los virreyes de Nueva España durante esos años en Calderón, 1967.

- Fisher, John Robert, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las Intendencias, 1784-1814*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981.
- Fisher, John Robert, “Redes de poder en el virreinato del Perú, 1776-1824: Los burócratas”, *Revista de Indias*, LXVI/236 (Madrid, 2006): 149-164.
- Fontana, Josep (ed.), *Carlos III, Madrid y la ilustración. Contradicciones de un proyecto reformista*, Madrid, siglo XXI de España editores, 1988.
- Garriga, Carlos, “Los límites del reformismo borbónico: A propósito de la administración de justicia en Indias”, Feliciano Barrios (coord.), *Derecho y Administración pública en las Indias Hispánicas*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002: 781-821.
- Kamen, Henry, “El establecimiento de los intendentes en la administración española”, *Hispania*, 95 (Madrid, 1964): 368-395.
- Kuethe, Allan J. y Kenneth, Andrien, *El mundo atlántico español durante el siglo XVIII. Guerra y reformas borbónicas, 1713-1796*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario / Banco de la República, 2018.
- Lynch, John, *Spanish colonial administration, 1782-1810. The intendant system in the viceroyalty of the Río de la Plata*, Londres, The Athlone Press, 1958.
- Lynch, John, *Historia de España. Edad Moderna. Crisis y recuperación, 1598-1808*, Barcelona, Crítica, 2005, vol. V.
- Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1966.
- Muñoz Pérez, José, “Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: el proyectismo como género”, *Revista de Estudios Políticos*, 81 (Madrid, 1955): 169-195.
- Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1959.
- Navarro García, Luis, “La crisis del reformismo bajo Carlos IV”, *Temas Americanistas*, 13 (Sevilla, 1997): 1-22.
- Palacio Atard, Vicente, *Areche y Guirior: observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1946.
- Parada, Gilberto y Pinto, José, “La Superintendencia General de Real Hacienda y los proyectos para el establecimiento del régimen de intendencias en el Nuevo Reino de Granada”, *Temas Americanistas*, 49 (Sevilla, 2022): 423-448.
- Pearce, Adrian, *The origins of bourbon reform in spanish South America, 1700-1763*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Pietschmann, Horst, “Consideraciones en torno al protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo XVII”, *Historia Mexicana*, 41/2 (Ciudad de México, 1991): 167-205.
- Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Pietschmann, Horst, “Las reformas fiscales novohispanas del siglo XVIII en sus dimensiones históricas múltiples”, *TEMPUS*, 4 (Medellín, 2016): 205-238.
- Priestley, Herbert, *José de Gálvez, Visitor-General of New Spain (1765-1771)*, Berkeley, University of California, 1916.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instruccion de Intendentes de exercito y provincia en el Virreinato de Buenos Aires año de 1782 de orden de su Magestad*, Madrid, Imprenta Real, 5 de agosto de 1783.
- Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid, Ivlian de Paredes, 1681, tomo III.
- Rees Jones, Ricardo, *El Despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- Rees Jones, Ricardo, *El superintendente Manuel Ignacio Fernández (1778-1783). Las reformas borbónicas en el virreinato de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992.

- Ruiz Torres, Pedro, *Reformismo e ilustración. Volumen V, Historia de España*, Josep Fontana y Ramón Villares (dirs.), Barcelona / Madrid, Crítica / Marcial Pons, 2008.
- Salvucci, Linda, “Costumbres viejas, ‘Hombres Nuevos’: José de Gálvez y la burocracia fiscal novohispana (1754-1800)”, *Historia Mexicana*, 33/2 (Ciudad de México, 1983): 224-264.
- Sánchez Bella, Ismael, *Nuevos estudios de derecho indiano*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1995.
- Sánchez Bella, Ismael, “Las reformas en Indias del secretario de estado José de Gálvez (1776-1787)”, Feliciano Barrios Pintado (dir.), *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002: 1517-1554.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*, México, Instituto de Investigaciones D. José María Luis Mora, 2013.
- Sánchez Santiró, Ernest, “Las reformas borbónicas como categoría de análisis en la historiografía institucional, económica y fiscal sobre Nueva España: orígenes, implantación y expansión”, *Historia Caribe*, XI/29 (Barranquilla, 2016): 19-51.
- Vieillard-Baron, Alain, “Informes sobre el establecimiento de Intendencias en Nueva España”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, XVIII (Madrid, 1949): 526-546.
- Zepeda Cortés, María, *Empire, Reform, and Corruption: José de Gálvez and Political Culture in the Spanish World, 1765-1787*, San Diego, University of California, 2013.