

## POLÍTICA INDIGENISTA DEL REFORMISMO DE CARLOS III Y CARLOS IV.

**Manuela Cristina García Bernal.**

Es evidente que la dinastía borbónica que se instala en el trono español a la par que comienza el siglo XVIII se ve enfrentada a la ardua, por no decir casi imposible, tarea de resucitar una monarquía que, al decir de Gálvez, había quedado a la muerte de Carlos III "poco menos cadavérica que su difunto dueño"<sup>1</sup>. Se trataba, pues, de recuperar y reconstruir un imperio que hacía aguas por todas partes y para ello se imponía abordar una serie de reformas que modernizaran la anticuada y anquilosada estructura administrativa de los Austrias e impulsaran la regeneración económica de España.

En este sentido no cabe duda que las directrices reformistas de los reinados de Felipe V y Fernando VI constituyeron un primer paso en orden a conseguir lo que todos los ministros del gobierno, tratadistas y pensadores ilustrados de la época consideraban fundamental e impostergable: la centralización administrativa, la racionalización fiscal y el fomento económico tanto en España como en América. Con todo, sería con Carlos III y, en menor medida, con Carlos IV cuando se tomarían las medidas más ambiciosas tendentes a lograr una verdadera transformación tanto en el ámbito político-administrativo como en el económico y social<sup>2</sup>.

Desde un primer momento, dentro de lo que la corriente crítica del pensamiento hispano del siglo XVIII planteaba como "problema de España", siempre ocupaba un lugar primordial la situación de América y la necesidad de incorporarla<sup>3</sup> a los proyectos reformistas, pues nadie ignoraba que el engrandecimiento de la monarquía española dependía en gran medida de las posibilidades que su imperio indiano brindaba. Ahora bien, si de acuerdo con las más puras teorías mercantilistas, la importancia de América era sobre todo valorada como factor clave para la regeneración económica proyectada, no estuvieron ausentes de las inquietudes de los ilustrados reformistas los problemas sociales y, sobre todo, la exigencia ético-religiosa de

---

<sup>1</sup> Informe y Plan de Intendencias para el Reino de Nueva España presentado por el visitador D. José de Gálvez y el virrey Marqués de Croix, México, 15 enero 1768, reproducido en Navarro García, Luis: *Intendencias en Indias*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, p. 164. Dicho Informe ha sido estudiado y reproducido de nuevo en Navarro García, Luis: *Las reformas borbónicas en América. El Plan de intendencias y su aplicación*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995.

<sup>2</sup> Ezquerro, Ramón: "La crítica española de la situación de América en el siglo XVIII", en *Revista de Indias*, núms. 87-88 (Madrid, 1962), pp. 159-287, El autor reúne a la mayor parte de autores españoles, tratadistas y hombres de gobierno que coincidieron en criticar la situación de España en general y de América en particular, proponiendo los remedios y medidas que consideraban adecuados para salir de tan lamentable estado.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 160.

proteger a los indios que desde los tiempos de la conquista había impregnado la política colonial española.

### Los planteamientos indigenistas de la política borbónica

Si se acepta la autoría de José del Campillo y Cosía del *Nuevo sistema de gobierno económico para la América* y la fecha de 1743 como el año de su redacción, se puede afirmar que lo que es considerado como el texto fundamental de los reformadores ya incluía principios de política indigenista en los que inspirarse los primeros monarcas de la dinastía borbónica. Pero si, como plantea Navarro García, la atribución del *Nuevo sistema* a Campillo es bastante dudosa, como dudoso es también el supuesto plagio que de dicha obra hizo Bernardo Ward, y se da como cierto que el proyectista anónimo en que éste se inspiró para redactar la segunda parte de su *Proyecto económico* (1762) escribió el manuscrito a principios de la década de los sesenta, entonces cabría pensar que no fue Felipe V, sino Carlos III quien se sirvió de sus propuestas a la hora de formular la política indiana<sup>4</sup>. Un planteamiento que, sin embargo, no parece aceptar Navarro García, para quien las propuestas del *Nuevo Sistema* tuvieron escasa o ninguna influencia en la política indiana de Carlos III<sup>5</sup>.

Pero, al margen de la controversia sobre el autor del *Nuevo sistema* y su mayor o menor influencia en la política borbónica, lo cierto es que la famosa obra, tenida por sus ideas y proyectos casi como la biblia de los que propugnaban todo un programa de reformas, incluía interesantes observaciones sobre la política a seguir con los naturales de América que deben ser destacadas, a pesar de que en ella se partía de un supuesto interesado, el de que los indios eran "el gran tesoro de España" ... "las verdaderas Indias y la mina más rica del mundo, que se debe beneficiar con la más escrupulosa economía"<sup>6</sup>. Y es que no deja de ser interesante el que en

---

<sup>4</sup> Navarro García, Luis: "Campillo y el Nuevo sistema: una atribución dudosa", en *Temas Americanistas*, núm. 2 (Sevilla, 1983), pp. 2229. El autor, a través de un interesante y minucioso análisis del *Proyecto económico* de Ward y del *Nuevo sistema*, así como de otras obras atribuidas a Campillo, no sólo ofrece una nueva visión de la obra de Ward y de su supuesto plagio, sino que mediante una sólida argumentación llega a la conclusión de que el que fue un destacado ministro de Felipe V no pudo ser el autor del *Nuevo sistema* y que lo difícil será demostrar que este famoso texto, publicado en 1789 bajo el nombre de Campillo, no fue "copia de la segunda parte del *Proyecto económico*".- Sobre la importancia del *Nuevo sistema* en las reformas que se llevaron a cabo durante el reinado de Carlos III, véase Artola. Miguel: "Campillo y las reformas de Carlos III", en *Revista de Indias*. núm. 50 (Madrid. 1952). pp. 685-714.

<sup>5</sup> Navarro García, Luis: "El falso Campillo y el reformismo borbónico", en *Temas Americanistas*, núm. 12 (Sevilla, 1995), p. 6.

<sup>6</sup> Campillo y Cosío, Joseph del: *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*. Estudio introductorio a la segunda edición de Eduardo Arcila Farías. Mérida (Venezuela), 1971, p. 90 (1ª parte, cap. IV, núm. 7).- Existe una reedición más reciente con introducción y notas de Manuel Ballesteros Gaibrois. Oviedo, 1993. Las citas de este estudio, sin embargo, están extraídas de la edición de 1971.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

dicha obra se afirme que sólo "la benignidad del trato" a los naturales y el no querer "cargarlos demasiado de tributos" justificaría el que las Indias produjeran tan escasamente, y que se reconozca además que tan insuficiente rendimiento no era, sin embargo, a cambio del bienestar de los infelices indios cuya suerte era "la miseria y la opresión". Por eso para el autor del *Nuevo sistema* la solución que cabía era la de "establecer una buena política, y por medio de un buen Gobierno Económico, reducir a los indios a vida civil, tratarlos con benignidad y con dulzura; animarlos a la industria, y por este camino hacer de ellos vasallos útiles y Españoles, y no mirar con desprecio la calidad de indios, ni oprimirlos, como se ha hecho y hace hoy". Para ello bastaba con introducir en América el sistema de gobierno que ya prevalecía en España, es decir, las intendencias<sup>7</sup>.

Pero las propuestas que el *Nuevo sistema* incluía sobre la política a seguir con los naturales iban mucho más allá del buen trato y del respeto a su dignidad, pues tendían nada menos que a la plena integración de los indios en la sociedad de españoles con los que se pretendía además equiparar, "por ser como es de justicia, reputados y tenidos en los mismos privilegios por tan Españoles unos como otros". Para ello, quien fuera su autor (Campillo, Ward o el proyectista anónimo) diseñaba toda una política agraria, partiendo del supuesto, bastante progresista para la época, de que "es regla sin excepción que la tierra nunca estará bien cultivada, si el fruto no es de quien la cultiva"<sup>8</sup>. En consecuencia, para que "ninguna tierra quede sin fructificar, ni el indio sin el debido fomento hacia el trabajo, ni sin beneficio razonable y seguro", sólo cabía repartir tierras a los indígenas en propiedad y libres de impuestos por quince o veinte años, pues, aunque por ley ya tenían algunas tierras y garantizado el fruto de su trabajo, ¿de qué servía "si la práctica es contra la ley? Esta se lo permite todo, más el hecho es que comúnmente, aunque tengan propiedad, no tienen seguridad de nada para sí y sus descendientes, ni fomento para cosa alguna"<sup>9</sup>.

Es evidente que existía en el proyecto del *Nuevo sistema* la conciencia de que se debía mejorar la situación de los indios como vasallos que eran del monarca español y que para ello sólo había que asimilarlos completamente a los españoles, mediante su plena incorporación a la vida económica de América, responsabilidad que debía asumir el intendente. Que tales ideas y

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 67,73 Y 98-103 (1ª parte, cap. 1, núms. 1, 3 Y 29 Y cap. VI).- Para Navarro García, sin embargo, el patrón propuesto por el *Nuevo sistema* no tuvo nada que ver con las intendencias propuestas por el visitador Gálvez y el virrey Croix. Navarro García. "El falso Campillo", pp. 10-11.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 103 Y 112 (1ª parte; cap. VII, núm. 1 y 38). El texto publicado por Arcila Farías del núm. 1 omite en este caso toda una frase, que ha sido completada con la cita que del mismo párrafo hace Martínez Cardós, José: "Don José del Campillo y Cossío", en *Revista de Indias*, núms. 119-122 (Madrid, 1970), p. 538.

<sup>9</sup> Campillo y Cosío, pp. 105, 108 Y 109 (1ª parte, cap. VII, núms. 8, 9, 21 Y 25).

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

propuestas fueran factibles ya es otra cosa. Pero lo verdaderamente interesante es que para el autor del proyecto no cabía rechazar sus propuestas sobre la política a seguir con los indios mediante el argumento de que eran éstos unos hombres "brutos, sin discurso, sin ambición, insensibles e incapaces para todo", pues no podía creer que la incapacidad de los indios fuera "tanta como muchos quieren aparentar, negándoles aun hasta la calidad de racionales", sino que, por el contrario, le merecían más credibilidad los que aseguraban que los indios "tienen una razón bien puesta, unas potencias claras y una comprensión, agilidad y aptitud, ni tan bárbara, ni aun tan vulgar como se afirma"<sup>10</sup>.

La propuesta de liberar a los naturales de América de la opresión a que estaban sometidos y de colocarlos en el lugar que les correspondía como personas libres e inteligentes que eran, es decir, de procurar su total integración económica, social y cultural como españoles y vasallos útiles, demuestra que el proyectista no compartía la política de segregación practicada, sino que, al igual que otros reformadores ilustrados, estaba en cierto modo imbuido de la creencia sobre la uniformidad de la naturaleza humana y convencido de que del esfuerzo individual por el propio bienestar se seguía el bien del Estado que era el que debía por ello preocuparse de brindar a cada individuo las necesarias posibilidades para su desarrollo<sup>11</sup>.

Es posible, a pesar de la sólida argumentación de Navarro García en contra, que tales ideas influyeran en la política indigenista de Carlos III y Carlos IV, sobre todo porque, además de otros tratadistas, muchos de sus colaboradores también las compartían y no dudaron en manifestar su preocupación por los indios y la necesidad de mejorar su situación para que las reformas propuestas surtieran los resultados esperados. En este sentido cabe señalar el sentir de Gálvez, aun antes de familiarizarse con los problemas americanos como visitador general de Nueva España y de asumir el Ministerio de Indias, que en unas *Reflexiones sobre la decadencia de las Indias Españolas* consideraba a los naturales "dignos a la verdad de la mayor lástima y

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 105 Y 106 (1ª parte, cap. VII, núms. 10, 13 Y 15).- Sobre las contradicciones del proyectista en lo relativo a su idea de los indios y la inviabilidad de sus propuestas agrarias, véase Navarro García, "El falso Campillo", pp. 8-9 Y 11.

<sup>11</sup> Así lo evidencian algunos de sus asertos *Ibidem*, pp. 107-108 (1ª parte, cap. VII, núms. 16 y 19).- Otros autores han señalado cómo en el pensamiento de muchos teóricos y estadistas ilustrados ya estaban presentes ciertos principios del liberalismo, al propugnar el reconocimiento del talento y el mérito personal para la provisión de oficios públicos sin considerar el origen racial y social, y al concebir el bien del Estado como la suma del bien Individual. Véase al respecto, Pietschmann, Horst: "Consideraciones en torno a protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo XVIII", en *Europa e Iberoamérica: cinco siglos de intercambios* (Actas del IX Congreso Internacional de Historia de América, 1990. AHILA). Sevilla, 1992, vol. 111, pp. 328, 329 Y 331.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

compasión" ante el trato cruel que padecían por la codicia de corregidores y alcaldes mayores<sup>12</sup>. No extraña por ello que uno de sus principales objetivos a la hora de plantear su programa de intendencias para Nueva España fuera liberar a este Reino de la "verdadera y ruinosa plaga de más de ciento cincuenta hombres, entre alcaldes mayores y corregidores", que, al no disponer de otros medios para su mantenimiento y enriquecimiento personal que los del comercio con los indios y la fraudulenta recaudación de los tributos, no sólo minaban la rentabilidad de "la mejor heredad de la Corona" que perdía por esta causa anualmente más de medio millón de pesos, sino que además, junto con sus tenientes en los pueblos, aniquilaban dichas provincias mediante "repartimientos forzados, negociaciones usurarias y las más violentas injusticias"<sup>13</sup>.

Es evidente que, tal como señalaron Navarro García y Brading, la pretensión de Gálvez, luego poderoso ministro de Indias, era la de llevar a cabo mediante la introducción del sistema de intendencias una verdadera "revolución" en la estructura del gobierno americano<sup>14</sup>, como forma de subsanar "los gravísimos daños que se originan al Estado de la ruinosa constitución en que se halla el gobierno civil y económico de nuestras Indias"<sup>15</sup>. Ciertamente que puede pensarse que con tal revolución lo que Gálvez buscaba era más la regeneración política y económica de América que acabar con la degradante situación de los indígenas. Pero no por ello debe ignorarse que sus reformas tuvieron importantes repercusiones en la estructura social y, por tanto, en la población india, sobre todo porque la opresión y la miseria en que vivían los naturales se convertiría para Gálvez y demás reformadores borbónicos en el principal argumento para justificar el proyecto de intendencias.

En este sentido puede considerarse el sistema de intendencias como causa y efecto de la política indigenista de Carlos III, dado que el bienestar de los indios fue planteado como uno de los principales objetivos de tan ambiciosa reforma, al tiempo que servía de estímulo a la misma. No hay que olvidar que la implantación de las intendencias conllevaba una más racional y justa recaudación del tributo indígena y, sobre todo, la supresión del abominable sistema de repartimientos, al quedar eliminados del organigrama político los nefastos corregidores y alcaldes mayores que con su abusivo monopolio comercial atentaban contra la libertad natural del indio. Es más, el reconocimiento de la capacidad de éste para comerciar libremente y para incorporarse como vasallo español a la sociedad y el rechazo a la tesis de su tradicional

<sup>12</sup> Navarro García, "El falso Campillo", p. 6. Ezquerro, pp. 205-206.

<sup>13</sup> Informe y Plan de Intendencias, México. 15 enero 1768, en Navarro García, *intendencias*, pp. 166 y 168.

<sup>14</sup> Navarro García. *Intendencias*, p. 5.- Brading. David A.: *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 58, 63-64 y 72.

<sup>15</sup> Informe y Plan de intendencias, 15 enero 1768, en Navarro García, *Intendencias*, p. 166.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

indolencia sustentaban la reforma proyectada. En consecuencia, el sistema de intendencias no sólo representó la culminación del nuevo estado borbónico, sino que además constituyó el marco en el que habría de encuadrarse la política indigenista de los últimos borbones, tanto por la centralización buscada, lo que promovería la definitiva supresión de las encomiendas, como por la aparente base ética en que parecía fundamentarse, al pretender una mejora de la situación indígena. No extraña por ello que Brading haya afirmado que la reforma diseñada por Gálvez acabó quedando "indisolublemente ligada a la antigua y tediosa cuestión de la naturaleza y condición del indígena"<sup>16</sup>.

Con todo, cabe plantearse cuál fue la principal cuestión en la política indigenista de Carlos III y Carlos IV: ¿los repartimientos de comercio? ¿Las encomiendas? ¿La controvertida mita? Si se considera que la intendencia constituyó el máximo instrumento de la nueva política emprendida por Carlos III y sus ministros para una enérgica revitalización de las colonias ultramarinas, no cabe duda de que la principal cuestión fueron los repartimientos. Se debe recordar que para Gálvez y Croix el arraigo de la intendencia en Indias supondría nada menos que el restablecimiento de la monarquía española en aquellos territorios. No sólo se lograría "uniformar su sistema público y económico", sino sobre todo se conseguiría, por medio de los intendentes y de sus subdelegados, un doble objetivo: por una parte, ayudar al virrey "a sostener la pesada carga" de unos reinos tan extendidos y, por otra, alcanzar un mayor rigor fiscal, al desplazar a unos hombres, los corregidores y alcaldes mayores, cuya única meta era la de enriquecerse a costa de los miserables indios, para lo que no dudaban en recurrir a sus tributos, de los que la Corona perdía "cerca de una mitad por las usurpaciones y otros ilícitos convenios que hacen los alcaldes encargados de su exacción"<sup>17</sup>.

Aparentemente, el mayor argumento de los reformadores para la supresión de tales cargos era de índole económica, pues de lo que se trataba era de facilitar la función primordial de los intendentes y subdelegados, es decir, la recaudación de impuestos y tributos, que llegaría a ser mucho más eficaz y rentable. Pero su gran baza para lograrlo era, sin embargo, claramente de carácter social, dado que residía en la necesidad de acabar con la tiranía y vejación que los repartimientos de comercio representaban para los indios. De ahí que la polémica en torno a la conveniencia o no de los mismos para los indios acabara constituyendo el "leit motiv" de la reforma, a pesar de que lo que en realidad se cuestionaba era la estructura del gobierno local. Se

---

<sup>16</sup> Brading, p. 76.

<sup>17</sup> Informe y Plan de intendencias, 15 enero 1768, en Navarro García, *Intendencias*, pp. 164-176. Las citas corresponden a las páginas 168 y 169.



explica así que se haya llegado a afirmar que los repartimientos fueron para los reformadores del siglo XVIII lo que las encomiendas para los misioneros del siglo XVI<sup>18</sup>.

Con todo, el tema de las encomiendas no se olvidó en esta segunda fase del reformismo borbónico, a pesar de que el debate sobre las mismas parecía definitivamente zanjado y de que el gran paso para su total extinción se había dado con los primeros borbones. La controvertida supresión de 1720, de la que se excluían las encomiendas de servicio personal, y las sucesivas excepciones que la Corona tuvo que hacer, compelida por las especiales circunstancias que concurrían en algunos territorios indianos, contribuyeron a que la institución no desapareciera del todo de la política americana<sup>19</sup>.

Que la cuestión seguía preocupando a los reformadores lo demuestra la alusión de Gálvez a la provincia de Yucatán -una de las exceptuadas de la incorporación general de 1720-, denunciando la notable decadencia que sufría, entre otras cosas, "por la destructiva constitución de sus encomiendas"<sup>20</sup>. De ahí que dentro de la política indigenista de Carlos III y Carlos IV uno de los problemas a resolver fuera el tema de las encomiendas subsistentes y su definitiva incorporación a la Corona. Los reformadores sabían que sin ella no se podría completar la proyectada centralización administrativa, principal objetivo de las medidas que en la segunda mitad del siglo XVIII se adoptaron al respecto y que acabarían por extinguir la institución en todo el imperio español.

Se puede, por tanto, afirmar que si para Felipe V pesaron más las necesidades del fisco que los imperativos morales a la hora de decretar en 1720 la abolición de las encomiendas, en las sucesivas incorporaciones dictadas por Carlos III y Carlos IV influyeron más las motivaciones políticas que las fiscales o éticas. No hay que olvidar que para entonces los tributos devengados por las encomiendas existentes poco podían aportar al erario público, dado que en la mayor parte de las mismas el tributo era pagado en servicio personal o, como en el caso de Yucatán, representaban un ingreso bastante moderado. Y el que la total supresión se justificara en esta segunda fase con el deseo de evitar a los indios los graves daños que por este concepto padecían, no significa que el objetivo primordial fuera el bienestar de los mismos y su plena integración, dado que la desigualdad con los españoles se mantenía al subsistir el tributo. Un

---

<sup>18</sup> Brading, p. 80.

<sup>19</sup> Zavala, Silvio: *La encomienda indiana*. 2ª edición revisada y aumentada. México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 250-255.- Navarro García, Luis: "Felipe V y el Consejo de Indias: el debate de las encomiendas", en *Temas Americanistas*, núm. 3 (Sevilla, 1983), pp. 511.

<sup>20</sup> Informe y Plan de intendencias, 15 enero 1768, en Navarro García, *Intendencias*, p. 172. Sobre las características de las encomiendas en Yucatán y el porqué de su permanencia, véase García Bernal, Manuela Cristina: *La sociedad de Yucatán, 1700-1750*. Sevilla, E.E.H.A., 1972.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

tributo que, aunque pagado ya a la Corona y no a particulares, para muchos ilustrados seguía siendo un vestigio de antiguas instituciones de vasallaje y la principal traba para la incorporación plena del indio a la sociedad diseñada por los españoles<sup>21</sup>. Es más, todavía está por comprobar si se llevaron a efecto los repartos de tierras previstos en las Ordenanzas de Intendentes de 1782, 1786 Y 1803 que parecían responder a ese objetivo de total integración del indio propuesto por el autor del *Nuevo sistema*<sup>22</sup>.

Repartimientos y encomiendas fueron, por tanto, los dos grandes temas de la política indigenista de Carlos III y Carlos IV y en ellos se va a centrar, en consecuencia, este análisis. Porque el otro gran tema tocante a los indios, el de la mita, fue claramente el capítulo, si no olvidado, sí al menos relegada de sus preocupaciones reformistas. Lo cual no deja de ser extraño, aunque extraño fue también el comportamiento de Felipe V al respecto, quien después de haber firmado en 1719 un decreto de abolición de la mita en las minas de Potosí para impedir que se continuara la "rigurosa esclavitud [de los indios], contra ley divina y humana", de forma inexplicable ordenó retirarlo y anular su promulgación, sin que volviera a pronunciarse sobre ese asunto<sup>23</sup>.

La oportunidad para retomar el tema en la época de Carlos III pudo haber estado a la hora de introducir en América las intendencias. Pero en las Ordenanzas para Buenos Aires de 1782 ni siquiera se aludió al tema, con lo que hubo gobernantes que no dejaron de insistir en la necesidad de atender a los indios y de aliviarlos de sus cargas, apelando a los derechos del hombre y a los sentimientos religiosos de los soberanos<sup>24</sup>. Sólo en la Ordenanza de Intendentes de Indias de 1803 se insertó una breve referencia a tan debatido asunto, al recomendarse a los

<sup>21</sup> Zavala, p. 255. · Gibson, Charles: *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*. México, Siglo XXI Editores, 1967, p. 223.

<sup>22</sup> *Artículo 57* de las Ordenanzas para Buenos Aires de 1782. *artículo 61* de las de Nueva España de 1786 y *artículo 92* de la General para Intendentes de 1803, en Morazzani de Pérez Enciso. Gisela: *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972, p. 103.- Artola, pp. 712-713. Este autor, sin embargo, sólo hace referencia a los repartos previstos en las Ordenanzas de 1786.

<sup>23</sup> Consulta del Consejo de Indias sobre los graves perjuicios que resultan de mantenerse la mita de indios forzados que se estableció para que trabajasen en las minas de Potosí, Madrid, 4 mayo 1718, y Real Cédula sobre la extinción de la mita en las minas de Potosí, Madrid, 3 marzo 1719, en Konetzke, Richard: *Colección de Documentos para la Historia de la Formación Social de Hispanoamérica, 1493-1810*. 3 vols. en 6 tomos. Madrid, C.S.I.C., 1953-1962, vol. 111, pp. 144-156 Y 160-162. Konetzke, Richard: *América Latina 11. La época colonial*. Madrid, Siglo XX de España Editores, 1971, pp. 188-189.- Sobre el debate en torno a la mita durante la primera mitad del siglo XVIII, véase Zavala, Silvio: *El servicio personal de los indios en el Perú (extractos del siglo XVIII)*. México, El Colegio de México, 1980, tomo 111, pp. 30-32.

<sup>24</sup> En este sentido se manifestaba D. Francisco de Viedma, primer Intendente de Cochabamba, cuando escribía a Jovellanos en 1789, según lo recoge Acevedo, Edberto Oscar: *Las intendencias altoperuanas en el Río de la Plata*. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992. p. 58.



intendentes "meditar los arbitrios oportunos" para liberar a los indios de la mita<sup>25</sup>. Cabe en lo posible que tal encargo, confiado al celo de los intendentes, estuviera en cierto modo motivado por la trascendencia del debate surgido entre Victorián de Villava, fiscal de la Audiencia de Charcas y protector natural de los indios, y Francisco de Paula Sanz, intendente de Potosí, a raíz del *Discurso sobre la Mita de Potosí* que el primero escribió en 1793 y en el que cuestionaba la existencia de tan denostado sistema laboral<sup>26</sup>. La fuerte controversia entablada entre ambas autoridades sobre fundamentos de derecho y procedimientos de gobierno y su amplia difusión pudieron haber influido en el monarca para plantearse su posible abolición. Pero parece que la preocupación de Carlos IV por el problema quedó ahí, en la confianza depositada en los intendentes para que estudiaran el modo de suprimirla, sin que él, al igual que sus antecesores, se decidiera a decretar su total extinción,

### **La controversia en torno a los repartimientos y sus consecuencias**

Es evidente que los monarcas borbónicos se encontraron en el tema de los repartimientos de comercio a los indios en un dilema similar al que tuvieron que enfrentar en el siglo XVI los Austrias con la polémica sobre las encomiendas. Si en este último caso se trataba de hacer compatible la voluntad real de proteger a los indios y salvaguardar su libertad con la necesaria explotación de los recursos indianos y los intereses que en la misma tenían los colonos<sup>27</sup>, en el problema de los repartimientos el conflicto planteado a la Corona era también de carácter ético y económico. Por una parte, se sentía obligada a impedir que los indios sufrieran las vejaciones y agravios que tales repartimientos conllevaban, mientras que, por otra, no tenía más remedio que reconocer la precaria situación económica de alcaldes mayores y corregidores y, por tanto, tolerar su tendencia a compensar la exigüidad de sus sueldos con actividades comerciales.

Pero la incertidumbre moral con que en este asunto se debatía la Corona se arrastraba en realidad desde el siglo XVI, aunque sería en el siglo XVII cuando se acentuaría al generalizarse la venta de oficios, pues la adjudicación por dinero de dichos cargos y la aplicación de impuestos a los mismos acabó por anular en la práctica sus retribuciones oficiales, generándose

---

<sup>25</sup> Artículo 146 de la Ordenanza General de Intendentes de 1803, en Morazzani de Pérez Enciso, p. 151.- Navarro García, *Intendencias*, p.130.

<sup>26</sup> Levene, Ricardo: *Vida y escritos de Victorián de Villa va*. Buenos Aires, Ed. Peuser, S.A., 1946, pp. 17-24.- Zavala, *El servicio personal*, tomo 111, pp. 100-113.

<sup>27</sup> García Bernal, Manuela Cristina: *Población y encomienda en Yucatán bajo los Austrias*. Sevilla, E.E.H.A., 1978, p. 194.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

así un progresivo y desmedido aumento de los abusos en los repartimientos de mercancías<sup>28</sup>. La abundante legislación emitida con el loable fin de limitar los excesos e, incluso, de acabar con los repartimientos no pudo nunca imponerse a los intereses privados que sustentaban el sistema erigido por las actividades comerciales de alcaldes mayores y corregidores.

La nueva dinastía reiteró las prohibiciones y los castigos, pero sin éxito. La clave del problema residía en las magras o nulas retribuciones que estos funcionarios recibían por sus competencias de gobierno y de justicia y en la imposibilidad de encontrar personas dispuestas a ejercer el cargo si se intentaba aplicar a rajatabla las leyes que reprimían los contratos y el comercio con los indios. Los Borbones no ignoraban cuál era la raíz de tan debatida cuestión, sobre todo porque el propio Felipe V había suspendido a los alcaldes mayores de Nueva España el pago del salario estipulado por los Austrias, impulsándolos de esa forma a comerciar para poder subsistir<sup>29</sup>.

Todo ello generaba un estado de confusión permanente entre las autoridades indianas, enfrentadas además a pareceres contrapuestos, pues mientras que unos exigían acabar con tan abusiva práctica, en cumplimiento de las leyes que prohibían a estos jueces el comercio con los indios, otros, en cambio, la defendían y aconsejaban su permisión. Como consecuencia de ello, en algunas zonas los repartos eran severamente castigados, mientras que en otras eran explícitamente tolerados. En realidad el problema no estaba en los repartimientos en sí, cuyas diferentes modalidades podían representar un beneficioso comercio para ambas partes, sino en la forma cómo se hacían. En teoría era un sistema comercial en virtud del cual las autoridades

---

<sup>28</sup> Para el tema de alcaldes mayores y corregidores, así como de sus repartimientos, pueden consultarse: Lohman Villena, Guillermo: *El Corregidor de Indios en el Perú bajo los Austrias*. Madrid, 1957; Molina Argüello, Carlos: "Gobernaciones y corregimientos en el reino de Guatemala", en *Anuario de Estudios Americanos*, XVII (Sevilla, 1960), pp. 105-132; García Gallo, Alfonso: "Corregidores y Alcaldes Mayores", en *Primer Congreso Venezolano de Historia*. Caracas. 1972. tomo 1, pp. 229-347.- Yalí Román, Alberto: "Sobre alcaldías mayores y corregimientos en Indias. Un ensayo de interpretación", en *Jahrbuch für Geschichte van Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, vol. 9 (Colonia, 1972), pp. 1-39; Pietschmann, Horst: "Alcaldes Mayores, Corregidores und Subdelegados. Zum Problem der Distriktsbeamenschaft im Vizekönigreich Neuspanien", en *Jahrbuch ... Lateinamerikas*, vol. 9 (Colonia, 1972), pp. 172-270; Hamnett, Brian R.: *Politics and Trade in Southern Mexico, 1750-1821*. Cambridge, University Press, 1971; Moreno Cebrián, Alfredo: *El corregidor de indios y la economía peruana en el siglo XVIII*. Madrid, C.S.I.C., 1977.- En el caso de Yucatán fueron los gobernadores los que, tras la supresión de alcaldes mayores y corregidores, asumieron tan lucrativo comercio: García Bernal, Manuela Cristina: "La visita de Fr. Luis de Cifuentes, obispo de Yucatán", en *Anuario de Estudios Americanos*, XXIX (Sevilla, 1972), pp. 229-260, Y "El gobernador de Yucatán Rodrigo Flores de Aldana", en *Homenaje al Dr. Muro Orejón*. 2 vols. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979, vol. 1, pp. 123-172.

<sup>29</sup> Navarro García, Luis: "El virrey Marqués de Croix". en Calderón Quijano, José Antonio (Coord.): *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos 1<sup>o</sup>*. 2 tomos. Sevilla, E.E.H.A., 1967, 10mo 1, pp. 367-369.- Hamnett, pp. 12-14 Y IB.- Brading, p. 76.- Moreno Cebrián, pp. 264-273.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

provinciales repartían entre los naturales mercancías y animales domésticos a crédito, a la par que adelantaban dinero en efectivo sobre productos locales. Las quejas provenían, sin embargo, de los arbitrarios precios en que se distribuían las mercancías, claramente inflados cuando éstas eran repartidas a crédito a los indios e injustamente bajos cuando correspondían a productos elaborados por éstos, y sobre todo de la compulsión con que se efectuaban, de la inutilidad de muchas de las mercancías repartidas y de la extorsión que representaba tanto el cobro en metálico como la entrega de los géneros<sup>30</sup>.

Por ello para D. Sebastián de Eslava, que había sido virrey de Nueva Granada, la solución estaba en conseguir, mediante una reglamentación estricta, que dichos repartos se hicieran en cantidades moderadas, a precios ajustados y facilitando, por medio de cómodos plazos, el cobro o la entrega de géneros. De esa forma lo que era un grave perjuicio se podía convertir en un gran beneficio para los indios, al poder disponer éstos tanto de dinero como de las mercancías que necesitaban, al tiempo que daban salida a los productos locales.

Es evidente que tal propuesta fue rápidamente asumida por Fernando VI ante la posibilidad que brindaba de conciliar los intereses económicos de corregidores y alcaldes mayores con el bienestar de los indios. Y fue así como en 1751 se reconoció por primera vez la práctica de los repartimientos, al permitir su existencia bajo ciertas limitaciones que quedaron plasmadas en unos aranceles o tablas de precios y cantidades. La Corona se sintió satisfecha, porque con dicha medida no sólo conseguiría tranquilizar su conciencia, al poner coto a los abusos que sufrían los indios, sino que, además, lograría poner fin a la sangría que tales repartos suponían para la hacienda real, es decir, se acabaría con el fraude generalizado en el cobro de tributos y alcabalas, al contar dichos jueces con unos incentivos económicos y no tener ya que ocultar sus transacciones comerciales<sup>31</sup>.

Pero, en realidad, de la amplia legislación de 1751 los únicos beneficiarios fueron los alcaldes mayores y corregidores, en cuanto que vieron legalizadas sus ganancias comerciales.

---

<sup>30</sup> Para las diferentes modalidades de los repartimientos, según las regiones, puede consultarse, Hamnett, pp. 13-19; Moreno Cebrián, pp. 167-231.- García Bernal, "La visita", pp. 245-259, "El gobernador", pp. 125-135 Y 151-172 Y *La sociedad*, pp. 126-133; Pietschmann, Horst: "El comercio de repartimientos de los alcaldes mayores y corregidores en la región de Puebla-Tlaxcala en el siglo XVIII", en *Estudios sobre política indigenista española en América*. 3 tomos. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1977, tomo 111, pp. 147-153.

<sup>31</sup> Mijares, Lucio: "La permisión reglada de los repartimientos por los corregidores y alcaldes mayores", en *Estudios sobre política indigenista española en América*, cit., tomo 111, pp. 99-105.- Moreno Cebrián, pp. 307-316 Y "Dictámenes contrapuestos de dos excorregidores sobre los repartos de mercancías a los indios del Perú (177B)", en *Estudios sobre política indigenista española en América*, cit., tomo 111, p. 117.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

Los indígenas siguieron siendo presa fácil de la codicia de dichos funcionarios, los cuales, además, no dudaban en embolsarse parte de los tributos cuando los ingresos de los repartimientos eran insuficientes. Y es que, al ser pocos los que contaban con elevados recursos, como los afortunados de la región de Oaxaca donde se practicaba el comercio de la cochinilla, la mayoría de los alcaldes y corregidores tenía que recurrir a un aviador para la obtención de capital o el abastecimiento de mercancías, lo que les imponía la división de los beneficios. Como consecuencia de ello, los excesos continuaron y los reglamentos acabaron por ignorarse tanto en México como en Perú. Es decir, la situación del indio se agravó, y todo porque, según Pedro Vicente Cañete, teniente asesor de Potosí, paradójicamente la reglamentación impuesta "redundó la avaricia y vició los medios con que se intentó contenerla", con lo que "se esclavizó la libertad con el remedio de su abuso". Sólo parece que se alcanzó en cierta medida el objetivo económico, al conseguirse cobrar gran parte del derecho de alcabala que antes se perdía, aunque para los detractores de los repartos la supresión del monopolio de dichos funcionarios y el libre comercio de los indios supondría para el real erario un ingreso mucho mayor que el representado por las alcabalas<sup>32</sup>.

Fue así como Carlos III se encontró de nuevo con la polémica en torno a la conveniencia o no de los repartimientos. Tanto él como sus colaboradores no tuvieron más remedio que reconocer su trascendencia y plantearse su posible extinción, a pesar de que no ignoraban el costo político que tal reforma conllevaba por los muchos intereses en juego y la disparidad de pareceres que sobre el tema existían. Si para el virrey Amat en Perú los corregidores eran meros "diptongos de mercaderes y jueces" que con su comercio y violencia talaban "a sangre y fuego estos ricos y hermosos campos" y producían "desolación y exterminio" de los indios<sup>33</sup>, para el oidor Conde de Tepa los repartimientos en Nueva España eran "una especie de sociedad entre los alcaldes mayores y los indios, en que unos ponen el servicio y otros la industria; faltando el fomento de los alcaldes mayores, faltaría la industria y trabajo de los indios, y faltando ésta vendría a su total ruina la América"<sup>34</sup>.

Los propios contemporáneos reconocían la dificultad del problema y el acaloramiento que suscitaba el debate en torno a la determinación a tomar, pues "es tanto lo que da de sí este asunto, y tanta la variedad de dictámenes con que se ha tratado, que insensiblemente se acalora

<sup>32</sup> Hamnett, pp. 19-23.- Brading, pp. 76-77. Moreno Cebrián, *El corregidor*, pp. 362-384. La cita textual procede de este último autor, p. 383.

<sup>33</sup> Citado por Ezquerro, pp. 253 y 254.

<sup>34</sup> Citado por Navarro García, *Intendencias*, p. 111 (nota 13) y por Brading, p. 75.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

y desliza la pluma, a más de de lo que quisiera hablarse"<sup>35</sup>. Y es que para la Corona no era tan fácil decidir sobre la continuación o abolición de los repartimientos, toda vez que, como muy bien exponía el superintendente Francisco de Paula Sanz, era ese el problema "más agitado en esta América, alegándose por una y otra parte razones que ni las unas prueban la total precisión de mantenerlos, ni las otras proporcionan un seguro medio para reemplazarías"<sup>36</sup>.

La ocasión para abordar de nuevo el tema la brindaron los proyectos reformistas de Carlos III que tendían a uniformar el gobierno peninsular e indiano y que exigían la creación de nuevas instituciones y de nuevos cargos. En este sentido, pues, el plan de intendencias propuesto en 1768 para Nueva España por Gálvez y Croix brindaba, como ya se ha dicho, la oportunidad de sustituir a unos hombres que con su violencia y ambición provocaban la destrucción de los indígenas, puesto que lo que proponía era cambiar totalmente la estructura del gobierno local. Sin embargo, la oposición que encontró Gálvez a innovaciones tan radicales fue muy fuerte y de gran peso, sobre todo porque estuvo capitaneada por el virrey Antonio María Bucareli, un gobernante hábil e inteligente, que con sus acertadas críticas a la reforma propuesta consiguió postergar el establecimiento de intendencias en Nueva España más de quince años<sup>37</sup>.

Pero el tema de los repartimientos no sólo era importante para Gálvez por su interés en difamar el sistema para justificar su reforma, sino también para el Consejo de Indias, preocupado por el fracaso de la reglamentación de 1751. De ahí que durante la década de los setenta se iniciara a instancias del propio Consejo una serie de consultas con vistas a decidir si lo que convenía era proceder a un nuevo reajuste arancelario o simplemente determinar la extinción de los repartimientos "por la extorsión y vejamen que se ha experimentado en muchas de ellas [provincias], por el exceso con que se han hecho aquellos, ya por el subido precio a que se han cargado los efectos repartidos, ya por la violencia con que se han ejecutado". Pero, una vez más, las críticas sobre los abusos e injusticias cometidos por alcaldes mayores y corregidores fueron tantas como las alegaciones en pro del beneficio que para los indios y el comercio en general representaban los denostados repartimientos<sup>38</sup>. Ante pareceres tan opuestos, de nuevo la Corona se encontró sin saber a qué criterio atenerse.

<sup>35</sup> Citado por Moreno Cebrián, *El corregidor*, p. 727.

<sup>36</sup> Citado por Acevedo, Edberto Oscar: *Las intendencias altoperuanas en el Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992, p. 33.

<sup>37</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 28-31. Brading, pp. 73-75.

<sup>38</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 109-110.- Brading, pp. 75-80.- Moreno Cebrián, *El Corregidor*, pp. 445 -537 (la cita textual es recogida por la p. 503), y "Dictámenes contrapuestos", pp. 107-139.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

En Perú, sin embargo, los acontecimientos vinieron a reforzar la posición de los que abogaban por su total desaparición, al entenderse que una de las causas principales de la sublevación de Tupac Amaru habían sido los abusivos repartimientos de los corregidores. Estaba claro que el detonante de la misma había sido la desesperación de los indios ante tan tiránica carga, con lo que para el visitador Areche, partidario de su abolición, solo cabía quitar la raíz de la discordia. Y haciendo uso de las facultades que se le habían otorgado, decretó la total extinción de dicho comercio el 9 de diciembre de 1780, previendo, eso sí, el pago de un salario suficiente a los corregidores como forma de compensar sus servicios<sup>39</sup>.

Los violentos hechos acaecidos en Perú vinieron a dar la razón a Gálvez de la necesidad de proceder a una profunda reforma político-administrativa que incluyera la sustitución de los corregidores en Perú y de los alcaldes mayores en Nueva España por magistrados escogidos y remunerados con sueldos competentes<sup>40</sup>. El instrumento para dicha reforma no podía ser otro que el sistema de intendencias que él había diseñado en el que los subdelegados pasaban a asumir las funciones que antes tenían los corregidores y alcaldes mayores en las cabeceras de los pueblos de indios, aunque con mayor poder y más obligaciones y con la prohibición tajante de realizar cualquier tipo de repartimientos. Era evidente que para Gálvez el punto de las subdelegaciones iba unido al de los repartimientos, en cuanto que éstos justificaban la supresión de los anteriores jueces. No cayó, sin embargo, en la cuenta de que lo que él presentaba como el "Leit motiv" de la reforma acabaría constituyendo "el auténtico talón de Aquiles" de las intendencias. Y es que intentó crear un funcionario revestido de toda autoridad y decoro, responsable de la justicia, policía, guerra y hacienda, pero, en cambio, no consideró la necesidad de asignarle un sueldo fijo, dado que en calidad de salario sólo percibiría un porcentaje de lo que recaudara por tributos (el 3%, según las Ordenanzas de Buenos Aires, y el 5%, según la de Nueva España). De esta forma, tal como apunta Navarro García, el sistema impuesto "llevaba cobijado en su seno el principio de su propia destrucción", desde el momento en que la errónea concepción de las subdelegaciones se convertía en "los pies de barro del gigantesco cuerpo administrativo creado por Gálvez"<sup>41</sup>.

La clave del problema residía, por tanto, en que en la práctica los subdelegados vinieron a ser alcaldes mayores y corregidores, pero sin repartimientos y sin sueldo fijo. Es decir, se

<sup>39</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 43-44. Moreno Cebrián, *El corregidor*, pp. 586-621.

<sup>40</sup> Navarro García, *intendencias*, pp. 87-88. Fisher, John: "La rebelión de Tupac Amaru y el programa de la reforma imperial de Carlos III", en *Anuario de Estudios Americanos*. XXVIII (Sevilla, 1971), pp. 10-15.

<sup>41</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 88-89 Y 108-114. Las citas textuales corresponden a las pp. 109 Y 114.



Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

creaba una estructura inviable para el gobierno local, toda vez que en tales circunstancias sería muy difícil encontrar personas idóneas para desempeñar el cargo únicamente por el honor y por un premio tan corto. Sólo cabía, pues, permitir a los subdelegados ejercer el comercio para que pudieran desempeñar el cargo con dignidad, lo que suponía el retorno al viejo sistema de gobierno local, como así fue. En esencia, el cambio acabó estando sólo en el nombre, con lo que el espíritu de las Ordenanzas quedó totalmente anulado<sup>42</sup>.

La muerte de Gálvez en 1787 precipitó, sin duda, el fracaso de su reforma en el punto de los repartimientos, del mismo modo que alteró otros importantes aspectos del gobierno instaurado por el sistema de intendencias. De todas formas, pasarían algunos años antes de que la Junta Superior de Real Hacienda, la autoridad central erigida por Gálvez para dirigir la gran revolución borbónica en el gobierno, se decidiera a levantar en Nueva España la prohibición de los repartimientos. En tal decisión, adoptada en 1794, jugaron un papel primordial los informes recabados por el virrey Revillagigedo que, paradójicamente, había sido el responsable de que la obra de Gálvez prevaleciera ante la vigorosa defensa que hizo del sistema de intendencias en 1790.

Precisamente fueron tales informes en torno al problema de los repartimientos los que le permitieron alcanzar un mayor conocimiento de la realidad local, obligándole a reconocer años más tarde que ciertamente las intendencias no habían reportado todas las ventajas esperadas. Los primeros que solicitó nada más llegar (1789) le hicieron comprender que la diversidad socioeconómica del vasto territorio novohispano hacía muy difícil la tarea de controlar el cumplimiento de lo dispuesto sobre los repartimientos. En las regiones del norte -Sonora, Durango, Guadalajara y Zacatecas- apenas se practicaba el sistema, y en los lugares donde existía las consecuencias de su abolición eran totalmente diferentes, pues mientras que en Veracruz y Yucatán su prohibición había provocado un notorio declive de su agricultura, en Oaxaca, sin embargo, la medida había liberado a los indios de su antigua servidumbre, sin que la agricultura se resintiera por ello. Igualmente diferente era la situación económica de los subdelegados, ya que en las regiones de escasa población indígena los ingresos de dichos magistrados llegaban a ser ridículos, mientras que en las del centro y sur, aun dándose notables variaciones, las ganancias solían ser suficientes. Pero de todas formas, ni siquiera en este último caso los salarios permitían a los magistrados una subsistencia digna, con lo que se veían obligados a buscarse otra fuente de ingresos.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 110-112.- Brading, pp. 125 Y 128. Rees Jones, Ricardo: *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México, UNAM, 1979, pp. 165-166.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

Todo, pues, coadyuvaba al restablecimiento del antiguo sistema de repartimientos, puesto que no sólo se beneficiarían los subdelegados, sino incluso los propios indios, cuya agricultura había empezado a acusar la falta de crédito, toda vez que dependía del mismo para el abastecimiento de mulas. Estaba claro que los repartimientos constituían un importante estímulo para la economía virreinal y que su supresión había minado tanto la producción agraria como la propia estructura del comercio interno. Considerándolo así, la Junta Superior optó por permitir que los subdelegados pudieran desarrollar actividades comerciales, siempre que éstas no fueran compulsivas ni monopolizaran el comercio de su distrito. Sabía de sobras que lo único que hacía era sancionar legalmente lo que en la práctica era una realidad, ya que era conocido que muchos magistrados habían seguido con el antiguo sistema de repartos<sup>43</sup>.

Las autoridades metropolitanas nunca dieron su beneplácito al restablecimiento de los repartimientos en Nueva España y continuaron insistiendo en que el virrey se atuviera a las Ordenanzas. Se resistían a admitir que una vez más la realidad había acabado por imponerse a la voluntad legal y que, en consecuencia, tanto en México como en Perú, los repartimientos no habían podido ser del todo erradicados por la vulnerabilidad de las Ordenanzas en el tema de los subdelegados. El propio Jorge de Escobedo, visitador general del Perú, había acabado también por reconocer que si las intendencias no habían producido "los favorables efectos que se esperaban era por no haberse arreglado el punto de subdelegados y repartimientos". Sus propuestas en este asunto, claramente inspiradas en las de Revillagigedo, fueron recogidas en la reforma que integraba la Ordenanza General de Intendentes de 1803, al establecerse tres clases de subdelegados, con una escala de salarios y un plan de ascenso que sirviera de incentivo para gobernar con rectitud, pero manteniéndose la absoluta prohibición de repartir. Se intentaba de esta forma subsanar el error inicial para que la reforma pudiera llegar a las estructuras provinciales. Sin embargo, la inexplicable anulación de la nueva Ordenanza dejó otra vez el

---

<sup>43</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 81-82 Y 125-126.- Díaz-Trechuelo Spínola, M' Lourdes, Concepción Pajarón Parody y Adolfo Rubio Gil: "El virrey Don Juan Vicente de Güemes Pacheco, segundo Conde de Revillagigedo", en Calderón Quijano, José Antonio (Coord.): *Virreyes de Nueva España (1787-1798)*. 2 tomos. Sevilla, E.E.H.A., 1972, tomo 1, pp. 166-171.- Brading, pp. 100-101 Y 120-127. Hamnett, pp., 41-94.- Interesa consultar las nuevas Interpretaciones que se han hecho sobre el comercio de los repartimientos, en cuanto que ponen también más énfasis en lo que dicho comercio representaba para la economía campesina de los indígenas y para el funcionamiento de la economía colonial que en la explotación que conllevaban por sus excesos y carácter compulsivo. Pietschmann, "El comercio de repartimientos...", pp. 147-153. Golte, Jürgen: "El impacto del reparto de mercancías en la economía colonial de México y Perú a partir de las diferencias de sus sociedades prehispánicas", en Bonilla, Heraclio (ed.): *El sistema colonial en la América española*. Barcelona, Ed. Crítica, 1991. pp., 50-57.

tema en el aire y sin solución. Es más, ante tanta controversia el Consejo de Indias acabó en 1807 por aceptar que más valía no tocar la cuestión<sup>44</sup>.

### **El fin de una desprestigiada institución**

Como ya se ha dicho, la institución de la encomienda había dejado de constituir un problema desde 1720, fecha en la que Felipe V había decretado la incorporación a la Corona de todas las encomiendas de Indias. Sin embargo, esta abolición no había sido efectiva, porque tampoco había llegado a ser general, al exceptuarse en el mismo decreto de extinción las encomiendas de determinadas regiones, y excluirse posteriormente las de otras ante sus peculiares condiciones económicas.

Efectivamente, el decreto de 12 de julio de 1720, que disponía la prohibición de otorgar nuevas encomiendas y la incorporación a la real hacienda de los tributos de las que fueren vacando, incluía una serie de salvedades que hacía imposible que la supresión fuera completa. Por una parte, se salvaguardaban las encomiendas concedidas a perpetuidad "por los grandes méritos de los conquistadores y por otros justos títulos" y, por otra, se establecía "una extraña excepción", según Zavala, al especificar que "en las encomiendas que hubiere de servicio personal no se ha de hacer novedad alguna y quedarán en el estado en que hoy se hallan, por ser de corta entidad y por los inconvenientes que de lo contrario podían seguirse al servicio de Dios" y del rey.

Al margen de lo contradictorio que suponía exceptuar unas encomiendas que supuestamente estaban prohibidas desde el siglo XVI, lo interesante de tal exclusión es que estaba claramente inspirada en el parecer que sobre este asunto había dado el confesor del rey, según el cual la incorporación no debía afectar a las encomiendas de servicio personal existentes en territorios muy concretos, porque de procederse a su extinción se atentaría "contra los indios, aumento de la religión y servicio de Vuestra Majestad". Estos territorios eran *el reino de Chile, Tucumán, Buenos Aires* y el que incluía *los indios páez de Popayán*, a los que añadiría en otro parecer posterior -aclaratorio de lo que se debía entender por encomiendas de servicio personal ante la perplejidad que provocó su excepción y que serviría de orientación al posterior y definitivo decreto de 6 de diciembre 1720- las provincias de *Santa Cruz de la Sierra, Paraguay* y "*otras muchas, tanto en la Nueva España como en el Perú, Tierra Firme y Filipinas*". La importancia de mantener tales encomiendas residía en que, si no, "se seguirían los inconve-

---

<sup>44</sup> Navarro García, *Intendencias*, pp. 126-131 Y 135.- Brading, pp. 127-128.- Moreno Cebrián, *El corregidor*, pp. 697-722 Y 726-735.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

nientes de despoblarse aquellas tierras y por consecuencia perderse la cristiandad de los indios"<sup>45</sup>.

De esta forma un amplio abanico de territorios, los más pobres y marginales, quedaban fuera de la incorporación general. Pero las excepciones no quedaron ahí, pues muy pronto Yucatán pasaría a integrar el grupo de regiones privilegiadas, a pesar de que sus encomiendas en modo alguno podían ser consideradas de servicio personal, ni de corta entidad. En este caso las razones que justificaban el decreto de 1721 -por el que se devolvía al gobernador la facultad de encomendar que le había sido quitada en 1717- eran "los graves inconvenientes que de su práctica [la supresión] se habían de originar contra los vecinos beneméritos" ante su pobreza y lo estéril del terreno, y el deseo del rey de "atender a la manutención de esa provincia y al mayor consuelo y alivio de sus naturales por la fidelidad que siempre han manifestado"<sup>46</sup>.

Al mismo tiempo, en cédulas de 31 de agosto y 27 de septiembre del mismo año, el monarca insistía en el debido cumplimiento de la abolición decretada ante las instancias recibidas para el mantenimiento de algunas encomiendas. Esta contradictoria actitud de la Corona, junto con una errónea interpretación de las cédulas de 1720, debió de motivar las apelaciones de territorios que supuestamente estaban exentos de la incorporación, como Chile y Tucumán, para que en ellos no se llevara a efecto la misma. El rey se vio así otra vez en la alternativa de reconocer la realidad socioeconómica de determinadas regiones indianas o de aplicar su voluntad de extinguir las encomiendas, dilema que debía preocuparle, sobre todo porque no ignoraba que, tal como apuntaba el consejero de Indias, Gonzalo Vaquedano, los indios "quedarían sumamente consolados por este beneficio [la supresión] y el de reputarse ya con la misma exención que los españoles". Pero de nuevo la realidad indiana se impuso a la voluntad real, pues el monarca terminó por declarar expresamente la exclusión de Chile (1724) y de Tucumán (1733) de la providencia general<sup>47</sup>. Otro tanto ocurrió con el territorio del Nuevo

---

<sup>45</sup> Parecer del confesor del rey, 8 junio 1720; Real cédula, 12 julio 1720; Consulta del Consejo de Indias, 23 septiembre 1720; Parecer del confesor del rey, 24 noviembre 1720, en Konetzke, *Colección de Documentos*, vol. 111, pp. 172175, 175-178, 178-180, 180-182, respectivamente.- Real cédula, 6 diciembre 1720, en Muro Orejón, Antonio: *Cedulario americano del siglo XVIII*. Sevilla, E.E.HA, 1969, tomo 11, pp. 581-585. Este tema, brevemente estudiado por Zavala en su ya clásica obra sobre la encomienda, pp. 252-254, es analizado de forma más pormenorizada por Navarro García en su trabajo sobre el debate de las encomiendas. ya citado, donde recoge todo lo concerniente a la postura del Consejo ante la supresión y explica el origen de la controvertida excepción de 1720.

<sup>46</sup> Real cédula, 19 septiembre 1721, reproducida en García Bernal *La sociedad*, pp. 169-170.

<sup>47</sup> Amunátegui Solar, Domingo: *Las encomiendas indígenas en Chile*. Santiago de Chile, 1910, tomo 11, pp. 232-236.- González Pomés, Mi Isabel. *La encomienda indígena en Chile durante el siglo XVIII*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1966, pp. 8889.- González Rodríguez, Adolfo Luis: *La encomienda en Tucumán*. Sevilla, Diputación Provincial, 1984, pp. 193-194. La cita de Vaquedano

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

Reino de Granada, donde, tras el restablecimiento del virreinato, se devolvió al virrey D. Sebastián de Eslava la facultad de proveer encomiendas, quizá como forma de facilitar su gestión de gobierno y sus relaciones con los habitantes de su nueva jurisdicción. Y aunque en 1760 de nuevo se privó de dicha facultad a la autoridad virreinal, el argumento del virrey Messía de la Cerda de que en la región concurrían las mismas circunstancias que habían motivado la excepción de Yucatán y Chile hizo que en 1769 la Corona decidiera mantener "por ahora" la facultad suspendida<sup>48</sup>.

Como consecuencia de todas estas excepciones, al asumir el trono Carlos III la denostada institución aún seguía vigente en diferentes zonas de América. En realidad subsistía en las regiones marginales y menos desarrolladas, dado que en las zonas nucleares del imperio, como Perú y Nueva España, la abolición había sido efectiva<sup>49</sup>. En el caso de Nueva España seguían perdurando las otorgadas a perpetuidad y las privilegiadas con una tercera vida, pero su carácter de encomiendas prácticamente había desaparecido, dado que se habían convertido en rentas vitalicias de cantidad fija (con la excepción de las concedidas a perpetuidad que variaban según las matrículas de indios y la región) que se satisfacían de las Cajas Reales. Es decir, habían pasado a ser meras pensiones reales, permaneciendo en manos de la Corona todo el proceso de recaudación del tributo y entrega de fondos. Se había logrado, por tanto, que al menos económicamente el proceso de incorporación de pueblos fuera efectivo. Y lo mismo sucedía en Perú, donde lo que prevalecía era la concesión de rentas sobre el tributo de las encomiendas vacantes, a pesar de estar autorizados los virreyes a continuar otorgándolas en las dos terceras partes de su valor<sup>50</sup>.

Evidentemente, en la reestructuración económica proyectada por Carlos III estaba también presente la reforma del ramo de tributos de los indios, a pesar de que en algunas áreas, como Nueva España, los ingresos por el mismo eran considerablemente inferiores a los devengados por otros impuestos. Los deseos de una efectiva centralización administrativa y una mayor racionalización fiscal exigían no descuidar la recaudación de los mismos. Por ello el visitador Gálvez trató de "poner el ramo en toda su perfección y arreglo", preocupándose por conocer con claridad y distinción las reglas existentes en torno a la cuantía del tributo y a su

---

aparece en Consulta del Consejo de Indias, 12 abril 1719, en Konetzke, *Colección de Documentos*, vol. 111, p. 169.

<sup>48</sup> Molino García, M' Teresa: *La encomienda en el Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII*. Sevilla, E.E.HA, 1976, pp. 24-25.

<sup>49</sup> Zavala, *La encomienda*, pp. 700 Y 707.- Gibson, pp. 85-86.

<sup>50</sup> Torres Saldamando. Enrique: *Apuntes históricos sobre las encomiendas en el Perú*. Lima, Universidad de San Marcos, 1967, p. 69. Amunátegui Solar, tomo 11, pp. 231-232. Belaunde Guinassi, Manuel: *La encomienda en el Perú*. Lima, 1945, p. 249.

Manuela Cristina García Bernal.

Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.

cobro, así como los valores líquidos que en Nueva España representaba, con miras a conseguir "su equitativa igualdad y exacción". De su inspección se derivó el que se considerara la conveniencia de igualar la cuota de dicho tributo ante la gran variedad apreciada en las diferentes alcaldías mayores, pero sobre todo el que por fin se concluyera el Reglamento de dicho ramo iniciado por el virrey marqués de las Amarillas, cuyas Ordenanzas fueron aprobadas por el rey en 1770<sup>51</sup>.

Dicha reglamentación fue extendida al Perú con motivo de la implantación de las intendencias, ante la necesidad de controlar el gobierno y administración de lo que en aquel reino constituía, en contraste con Nueva España, el mayor ramo<sup>52</sup>. Sin embargo, el deseo de uniformar la contribución del tributo sólo se conseguiría en Nueva España, al establecerse por el artículo 137 de la Ordenanza de 1786 la obligación de satisfacer anualmente cada tributario la misma cuota de diez y seis reales desde los diez y ocho años hasta los cincuenta, ya que en Perú las cuotas fijadas continuaron presentando notables variaciones en función de las calidades de los tributarios<sup>53</sup>.

Ahora bien, el hecho de que en algunas regiones todavía subsistiera la anacrónica institución de la encomienda suponía lógicamente una rémora para la centralización proyectada y, por tanto, la imposibilidad de lograr el control general de los tributos indígenas. De ahí que las medidas para la total incorporación de las encomiendas no tardaran en llegar, iniciándose en 1771 con la integración de las de Tucumán y Nuevo Reino de Granada<sup>54</sup>, a la que en 1785 se sumaría la de las encomiendas de Yucatán<sup>55</sup>, para rematarse el proceso, ya en tiempos de Carlos

---

<sup>51</sup> Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia: *Historia General de la Real Hacienda*. 6 vols. México, 1845-1853. tomo 1, 428-429 Y 440-441. El Reglamento aparece reproducido en dicho tomo, pp. 475-518.- Para la segunda mitad del siglo XVIII, de las cuatro amplias categorías en que podían dividirse los ingresos del erario público en Nueva España, el ramo de tributos era la última en cuanto al orden de importancia. Brading, p. 52.

<sup>52</sup> Art. 118 de las Ordenanzas de Buenos Aires de 1782, en Morazzani de Pérez Enciso, p. 139.

<sup>53</sup> Artículos 126 de las Ordenanzas de Buenos Aires y 137 de la de Nueva España, en Morazzani de Pérez Enciso, p. 145.- Fonseca y Urrutia, p. 441.

<sup>54</sup> González Rodríguez, pp. 194-195.- Molino García, pp. 27-28.- Friede, Juan: "De la encomienda indiana a la propiedad territorial y su influencia sobre el mestizaje", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. tomo IV (1969), pp. 51-52.

<sup>55</sup> Real Cédula, 16 diciembre 1785. AGI, México, 3.139. Dicha cédula también se encuentra en el Archivo General de la Nación de México, Civil, 1.358. y ha sido publicada por O'Gorman, Edmundo: "Incorporación a la Corona de las encomiendas de la provincia de Yucatán. Distritos de las Reales Cajas de Mérida y Campeche", en *Boletín del Archivo General de la Nación*, IX (México, 1936). pp. 462-464.- García Bernal, *La sociedad*, p. 50.



IV, con la abolición en 1791 de las existentes en Chile<sup>56</sup>. La encomienda había dejado al fin de existir.

### Conclusiones

A la vista de lo expuesto cabría preguntarse: ¿tuvo la política reformista de Carlos III y Carlos IV una verdadera proyección indigenista? Y si la tuvo, ¿llegó a tener resultados efectivos? Es evidente que la realidad indígena sí informó los deseos borbónicos de promover una profunda regeneración de la sociedad en el Nuevo Mundo, aunque en el fondo sólo sirviera como pretexto para desprestigiar el sistema de gobierno que se pretendía reformar o simplemente para alcanzar una mayor racionalización administrativa y fiscal. De todas formas, tanto con la supresión de los repartimientos como con la de las encomiendas, el indígena siempre saldría beneficiado.

Lo que ya no está tan claro es que las reformas realizadas repercutieran verdaderamente en el bienestar de los indios, y mucho menos que se lograra su plena integración en la sociedad, lo que, según el autor del Nuevo sistema, constituía la primera responsabilidad de los intendentes. En el tema de los repartimientos el fracaso fue total, no tanto por la relajación que al morir Gálvez acusaron las reformas por él impuestas, sino sobre todo por la vulnerabilidad de que las mismas adolecían, al no haberse resuelto acertadamente el punto de los subdelegados. Los repartos no sólo no desaparecieron sino que incluso se restablecieron legalmente, sancionando de esa forma un comercio que, aun con todas las supervisiones previstas, podía llevar a la explotación de los indios.

Mayor éxito tuvo, sin embargo, la cuestión de las encomiendas, quizá porque en esta etapa ya había perdido su carácter polémico, al haber desaparecido de la mayor parte de las provincias indianas, y su deseada extinción no provocaba tan agudas controversias como la de los repartimientos. Pudo así lograrse el proyecto borbónico de erradicar la institución de todo el imperio español. Ciertamente que lo que en realidad se buscaba era más una rigurosa centralización administrativa y, por tanto, un mayor control de todos los tributos indígenas, que una satisfacción de las reivindicaciones indígenas. Pero no es menos cierto que con la total extinción de las encomiendas y la reglamentación de los tributos, aun buscándose la eficiencia y la obtención de efectos económicos, los indios salieron considerablemente beneficiados, dado que las cuotas se establecieron intentando conciliar sus intereses y posibilidades con el beneficio del rey. De esta forma, el pasar a ser tributario del monarca ya suponía un notable avance para el

---

<sup>56</sup> Amunátegui Solar, tomo 11. p. 256.- González Pomes, pp. 92-93.

**Manuela Cristina García Bernal.**

**Política Indigenista del Reformismo de Carlos III y Carlos IV.**

indio. Sólo faltaba, pues, suprimir el tributo para que la propugnada igualdad del indio con los españoles se hiciera realidad, pero para ello habría que esperar a que el imperio español se viera convulsionado por los movimientos independentistas.