

HISTORIA 396
ISSN 0719-0719
E-ISSN 0719-7969
VOL 10
N°2 - 2020
[27-56]

Historia 396
Instituto de Historia PUC Chile
10 años

“SU MAJESTAD QUIERE SABER”: REFORMAS Y TOMA DE DECISIONES EN EL IMPERIO ESPAÑOL DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII*

*“HIS MAJESTY WANTS TO KNOW”: REFORMS AND
DECISION MAKING PROCESS IN THE SPANISH
EMPIRE, SECOND HALF OF THE 18TH CENTURY*

Philippe Castejón

Université de Lille EA 4074 CECILLE
philippe.castejon@univ-lille.fr

Resumen

Este artículo propone una lectura de los cambios políticos y jurisdiccionales llevados a cabo en el imperio español en la segunda mitad del siglo XVIII a través del prisma de la toma de decisiones. Las reformas borbónicas fueron un proceso complejo que no se limitaba sólo a la aprobación real, sino que, por el contrario, se caracterizaba por la cooperación entre actores individuales y colectivos. El nombramiento de José de Gálvez como Secretario de Indias (1776-1787) corresponde a la culminación de las reformas políticas y económicas, pero también a una transformación en las modalidades de la toma de decisiones.

Palabras clave: toma de decisiones, reformas borbónicas, José de Gálvez, Carlos III.

Abstract

This article proposes a reinterpretation of the transformations carried out in the Spanish empire in the second half of the 18th century, using the prism of Decision Making Process. Reforms were a complex process that was not limited to royal approval, but was characterized by cooperation between individual and collective actors. The appointment of José de Gálvez as

* Una versión preliminar de este texto fue presentado el 29 de julio de 2019 en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile).

Secretary of the Indies (1776-1787) was the culmination of political and economic reforms, but also a transformation of the way decisions were made.

Keywords: Decision Making Process, Bourbon reforms, José de Gálvez, Charles III.

INTRODUCCIÓN

“Los Ministros y Jueces obedezcan, y no cumplan nuestras Cédulas y Despachos, en que intervinieren los vicios de obrepción y subrepción, y en la primera ocasión nos avisen de la causa por que no lo hicieren”

Cédula de Felipe III, 3 de junio de 1620¹.

En la historia de la monarquía católica española abundan ejemplos de la capacidad de las autoridades locales para detener la aplicación de las decisiones reales. La injusticia de la ley o su inadecuación a las costumbres del lugar fueron, por lo tanto, argumentos que justificaron el que se “obedezca y no se cumpla”². Esta práctica, derivada de la jurisprudencia medieval castellana, se manifestó en las Indias desde los inicios de la conquista. En 1521, un representante del rey, Cristóbal de Tapia, desembarcó en Veracruz con el fin de acabar con las actuaciones de Hernán Cortés. Tapia se apresuró a presentar las provisiones reales a uno de los tenientes del conquistador, quien tomó los documentos, los puso sobre su cabeza para indicar su obediencia al soberano, y luego los apartó, indicando que no podía aplicar estas decisiones sin obtener la aprobación del cabildo. Los regidores impugnaron la validez de los

1 *Recopilación de Leyes de Indias*. Madrid, 1681. Libro II. Título 1. Ley XXII.

2 García-Gallo, Alfonso, "La Ley como fuente del Derecho en Indias en el siglo XVI". *Anuario de historia del derecho español*. Vol. 21-22. 1951-1952. pp. 607-730; Tau Anzóategui, Víctor, *Casuismo y sistema: indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992.

documentos tanto en contenido como en forma. Cristóbal de Tapia no tuvo otra opción que regresar a Santo Domingo y dejar a Hernán Cortés finalizar la conquista del imperio azteca³.

Así pues, esta práctica teatralizada, que permitía suspender la voluntad del soberano, revela el funcionamiento de la toma de decisiones. La aprobación real era una etapa necesaria, pero por sí sola no garantizaba el éxito de la medida proyectada. La toma de decisiones era un proceso amplio, que comenzaba con la identificación de un problema por parte del gobierno central y terminaba con la implementación de las medidas de ejecución.

El reinado de Carlos III (1759-1788) constituye un observatorio privilegiado para comprender este proceso, que combina reflexión y acción. Después de las ocupaciones de Cuba y Manila por los ingleses durante la guerra de los Siete Años (1756-1763) y la pérdida de Florida, las élites del gobierno central fueron conscientes de la necesidad de implementar un cambio económico y político en el imperio⁴. Esta secuencia cronológica (1763-1788) corresponde al fin del monopolio comercial de Cádiz con las Indias y a la apertura paulatina del comercio transatlántico a otros puertos peninsulares⁵. Es también un período de cambio político y jurisdiccional con la creación de un nuevo virreinato (Río de la Plata), una comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España, dos capitanías generales (Venezuela y Luisiana-Florida), tres Audiencias (Buenos Aires, Caracas y Cuzco) y el establecimiento de las intendencias. La implementación con celeridad de estas reformas estructurales da cuenta de los mecanismos de toma de decisiones, que sacaron al gobierno central de su lógica rutinaria y burocrática.

3 Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Madrid, 1632. Tomo II. Cap. CLVIII.

4 Carta de Francisco Craywinckel a Ricardo Wall. Madrid. 12 de noviembre de 1762. Biblioteca del Palacio Real de Madrid. Ayala. II/ 2869; Campomanes, Pedro Rodríguez de, *Reflexiones sobre el comercio español a Indias [1762]*. Llobart Rosa, Vicente (ed.). Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 1988.

5 Peralta Ruiz, Víctor, *Patrones, clientes y amigos: el poder burocrático indiano en la España del siglo XVIII*. Madrid, CSIC, 2006; Delgado Ribas, Josep M., *Dinámicas imperiales (1650-1796): España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*. Barcelona, Bellaterra, 2007.

Varios historiadores se han enfocado sobre la dinámica del cambio⁶, sin embargo, el proceso de toma de decisiones ha despertado poco interés fuera del marco monográfico de algunos trabajos de historia política⁷. Esta falta de atención historiográfica contrasta con la importancia que la economía ha otorgado al tema desde hace varias décadas. La toma de decisiones, de hecho, ha adquirido legitimidad con los trabajos de Herbert Simon (Premio Nobel de Economía)⁸. Hoy en día constituye una rama completa de la economía: la *Decision Sciences*. Como resultado de un enfoque empírico, el *Decision Making Process* rápidamente recurrió al modelado para proporcionar herramientas que permitan a los tomadores de decisiones elegir la mejor opción. El uso de estas herramientas heurísticas en otra área de investigación, como el estudio del pasado, permite comprender el porqué de las decisiones tomadas por actores políticos, incluso en una monarquía en plena transformación, como lo era la española en el siglo XVIII.

La toma de decisiones seguía prácticas heredadas de la polisinodia de los Habsburgo. Sin embargo, la urgencia de las reformas llevó a los Secretarios de Estado de Carlos III a utilizar otros canales, lo que revela la complejidad de un proceso plural.

-
- 6 Blaisdell, Lowell y Kuethe, Allan J., "The Esquilache Government and the Reform of Charles III in Cuba". *Jahrbuch für Geschichte von Lateinamerika*. Vol. 19. 1982. pp. 117-136; Garriga, Carlos, "Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias". Barrios Pintado, Feliciano (ed.). *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: Actas del XII congreso internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*. Cuenca. Cortes de Castilla-La Mancha Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Vol. 1. 2002. pp. 781-822; Navarro García, Luis, "El reformismo borbónico: proyectos y realidades". Barrios Pintado, Feliciano (ed.). *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la América hispánica*. Cuenca. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. 2004. pp. 489-502; Paquette, Gabriel, *Enlightened reform in Southern Europe and its Atlantic Colonies, c. 1750-1830*. Farnham, Surrey, 2009; Ravignani, Emilio, *El Virreinato del Río de la Plata: su formación histórica e institucional con apéndice de documentos*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1938; Andrien, Kenneth J. y Kuethe, Allan J., *The Spanish Atlantic World in the Eighteenth Century: War and the Bourbon reforms, 1713-1796*. Nueva York, Cambridge University Press, 2014; Sánchez Santiró, Ernest, "La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda de Nueva España (siglos XVI-XVIII)". *Anuario de Estudios Americanos*. Vol. 76. Nº 1. 2019. pp. 209-236.
- 7 Ravignani, *El Virreinato del Río de la Plata*; Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias*. Sevilla, EEHA, 1959.
- 8 Simon, Herbert, *Administrative Behavior*. Nueva York, Macmillan, 1947; Simon, Herbert, *Models of Man Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Londres, Chapman & Hall, 1957.

EL CAMINO BUROCRÁTICO DE LA TOMA DE DECISIONES

La toma de decisiones es el motor de la acción del hombre. La "paradoja del asno de Buridán" ilustra perfectamente el dilema de elección⁹. Incapaz de decidir entre comer y beber, el asno muere. Esta paradoja de la época medieval destaca, de manera minimalista, los elementos clave que permiten modelar la decisión: la identificación del problema, la formulación de diferentes opciones, la cuestión de la elección, y sus consecuencias. La imposibilidad de elegir una opción por parte del asno procede de su incapacidad de plantearse el problema. El hambre y la sed solo eran informaciones equivalentes.

La monarquía católica era un "imperio de papel". La información fluía y era procesada por un gobierno central estructurado por la polisinodía y remodelado en el siglo XVIII por la burocracia borbónica¹⁰. Para iniciar el proceso de toma de decisiones era necesario que el gobierno central convirtiera la información en problemas que tenía que solucionar. La información que originaba los cambios podía provenir de varios canales.

Desde la época de Felipe V los proyectistas proponían, con poco éxito, soluciones para transformar las estructuras de la monarquía católica y su imperio¹¹. El breviario de esos pensadores-actores políticos fue el manuscrito del Secretario de Estado Campillo y Cossío, *Nuevo sistema económico para la América*¹². Después de haber identificado las disfunciones de la monarquía católica, José del Campillo y Cossío (1693-1743) había concebido soluciones, como el envío de visitadores generales, la implementación del libre comercio o la creación de intendencias en las Indias. Casi treinta años después, este escrito sentó las

9 Spinoza, *Ética demostrada según el orden geométrico*. 1677. Cap. XLIX. Corolario.

10 Ver, por ejemplo, los trabajos de Margarita Gómez Gómez o Arndt Brendecke.

11 Muñoz Pérez, José, "Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: el proyectismo como género." *Revista de Estudios Políticos*. Vol. 81. 1955. pp. 169-195; Ezquerro, Ramón, "La crítica española de la situación de América en el siglo XVIII." *Revista de Indias*. Vol. XXII. N° 87-88. 1962. pp. 159-287; Stein, Stanley Julian y Stein, Barbara H., *El apogeo del Imperio: España y Nueva España en la era de Carlos III, 1759-1789*. Barcelona, Crítica, 2005, p. 42.

12 Copias manuscritas del texto de Campillo y Cossío circularon entre las élites madrileñas durante unos cuarenta años. Campomanes hizo publicar el texto plagiado por Bernardo Ward bajo el nombre *Proyecto Económico en el que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*. José de Gálvez, por ejemplo, tenía en su biblioteca un ejemplar del manuscrito de Campillo y Cossío y también el libro de Bernardo Ward; Solano, Francisco de, "Reformismo y cultura intelectual. La biblioteca privada de José de Gálvez, Ministro de Indias." *Quinto Centenario*. Vol. 2. 1981. pp. 1-100; Artola, Miguel, "Campillo y las reformas de Carlos III." *Revista de Indias*. Vol. XII. N° 50. 1952. pp. 685-714.

bases de un programa y de una cultura política reformista que compartían los principales ministros de Carlos III, como el marqués de Esquilache, Grimaldi, Campomanes, Gálvez o Floridablanca. El marqués de Esquilache inició las primeras reformas con la visita general de Nueva España en 1765. A partir de 1776, José de Gálvez extendió la visita general a los virreinos de Perú y de Nueva Granada e implementó intendencias por toda América¹³.

En la monarquía jurisdiccional, gobernar era ante todo impartir justicia. Las reformas podían ser respuestas a situaciones expuestas en forma de litigios. Las quejas de algunos cuerpos podían ser el inicio de cambios estructurales. En 1775, los representantes de la provincia de Galicia solicitaron el privilegio de comerciar directamente con Perú. El contador de Indias, Ortiz de Landázuri, aprovechó esta oportunidad para proponer extender el libre comercio a otros territorios¹⁴. Así pues, los agravios de los comerciantes fueron instrumentalizados por los reformadores y desembocaron, en 1778, en la extensión del libre comercio a toda la América meridional. Las solicitudes de los cabildos podían también participar en el proceso de cambio.

Los cabildos actuaban como “cabeza de reino”, en interés de todas las personas administradas. Las peticiones durante el siglo XVIII de los cabildos de Cuzco, Caracas¹⁵ y Buenos Aires de crear nuevas Audiencias ilustraban las debilidades de la organización de la justicia y las aspiraciones políticas de las oligarquías criollas. El éxito de estos cabildos demostró que los actores locales podían tener un papel importante en los cambios cuando el poder central consideraba el problema. La creación de una nueva jurisdicción en Cuzco ya habido sido proyectada en la década de 1680 por el obispo de la ciudad y por el duque de la Palata, virrey del Perú¹⁶. El proyecto había sido rechazado por Carlos II por razones financieras. Un siglo después, en el contexto de la sublevación de Túpac Amaru, las propuestas del cabildo de Cuzco, del intendente Mata Linares y del visitador general Areche¹⁷ para erigir una Audiencia recibieron una respuesta

13 Navarro García, *Intendencias en Indias*.

14 Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales (1650-1796)*, pp. 387-400. J. M. Delgado Ribas resume todas las etapas que llevaron a la adopción del reglamento del comercio libre de 1778.

15 López Bohórquez, Alí Enrique, *La Real Audiencia de Caracas (estudios)*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1998, pp. 53-59.

16 Fuentes, Manuel A., *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*. Lima, Librería Central de Felipe Bailly, 1859, Tomo 2, p. 63. Reproduce la carta del 24 de enero de 1685 en la *Relación de mando* del duque de la Palata.

17 Carta del visitador general Areche a José de Gálvez. 10-12 de noviembre 1781. Archivo General de Indias. Audiencia de Lima. Leg. 1086. Areche proponía crear una Audiencia en Cuzco, otra en Buenos Aires y desplazar la de Charcas a Cochabamba.

favorable¹⁸. La voluntad de acercar la justicia real a los vasallos y la coyuntura en ese momento detonaron el cambio. Pero no siempre fue así. El proyecto del cabildo de Charcas, en 1781, de transferir allí la sede virreinal no fue considerada como la mejor opción por la Corona para solucionar el problema jurisdiccional del nuevo virreinato del Río de la Plata¹⁹.

Los *alter ego* del rey en las Indias (Audiencias, visitadores generales, virreyes y por extensión los capitanes generales) también podían impulsar cambios estructurales. En 1771, el informe del fiscal de la Audiencia de Charcas, Tomás Álvarez de Acevedo, fue el origen del proceso que condujo a la creación del virreinato de Río de la Plata²⁰. Unos años después, las repetidas cartas del virrey Pedro de Cevallos, en 1777 y en 1778, convencieron al Secretario de Indias de renunciar a desplazar la Audiencia de Charcas hacia Buenos Aires y de crear en la misma sede virreinal una nueva Audiencia²¹.

La calidad del *alter ego* del rey no siempre aseguraba el éxito esperado, como lo muestra el rechazo del proyecto del capitán general Alonso Fernández de Heredia que proponía, en 1761, transformar la capitanía general de Guatemala en virreinato. Su argumentación poco convincente y demasiado oportunista no fue capaz de convencer al Secretario de Indias²².

Así pues, las informaciones que iniciaron las reformas del reinado de Carlos III provenían esencialmente de dos canales. Perteneían a la cultura política proyectista de las élites o eran quejas y propuestas de actores americanos (cabildos, visitadores generales, Audiencias, virreyes y capitanes generales²³).

18 Carta del cabildo y del intendente Mata Linares a José de Gálvez. Cuzco. 30 de marzo 1787. Archivo Departamental de Cuzco. Intendencia-Gobierno. Leg. 139. N° 297. El documento fue transmitido por Román Flores Álvaro.

19 Carta del cabildo de la Plata al Rey. Charcas. 15 de febrero 1781. Archivo General de Indias. Audiencia de Buenos Aires. Leg. 151. La única Audiencia del virreinato era la de Charcas. Esta anomalía jurisdiccional duró hasta 1782 cuando el gobierno central decidió erigir una Audiencia en Buenos Aires.

20 El legajo del Archivo General de Indias, Audiencia de Buenos Aires, Leg. 151 contiene toda la información sobre la creación de la Audiencia. Fradkin, Raúl y Garavaglia, Juan Carlos, *La Argentina colonial: el Río de la Plata entre los siglos XVI y XIX*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

21 Carta de Pedro de Cevallos a José de Gálvez. 14 de junio 1777 y 26 de enero 1778. Archivo General de Indias. Audiencia de Buenos Aires. Leg. 151.

22 Carta de Alonso Fernández de Heredia a Julián de Arriaga. Guatemala. 25 de noviembre 1761. Biblioteca del Palacio Real de Madrid. Ayala. II/2821. f. 201r - 203 v.

23 Ver por ejemplo el estudio de Rafael Diego-Fernández Sotelo sobre las intendencias de Nueva España. Diego-Fernández Sotelo, Rafael, *El proyecto de Gálvez de 1774 en las ordenanzas de intendentes de Río de la Plata y Nueva España*. México, El Colegio de Michoacán, 2016.

Al analizar el proceso de toma de decisiones, el economista Herbert Simon identificó cuatro fases. Comprender el problema en todas sus dimensiones marcaba el primer paso. Luego se consideraban diferentes opciones para que pudiera hacerse la elección de una solución²⁴. Finalmente, se tenía que evaluar el impacto del cambio. Estas secuencias pueden ser consideradas como lineamientos de un marco destinado a analizar la toma de decisiones en la monarquía española.

La primera etapa de la toma de decisiones era la detección o comprensión del problema por parte del gobierno central. Felipe V había convertido a la Secretaría de Estado en el principal canal de comunicación entre las autoridades indianas y el rey²⁵. La mayoría de las quejas y peticiones de los actores americanos pasaban por la vía reservada. El oficial mayor de la Secretaría de Indias era el primero en evaluar la información. Abría el correo procedente de las Indias y lo repartía. Dependiendo de su naturaleza o importancia, podía transmitirlo al Secretario de Indias, al Consejo o a uno de los oficiales de la Secretaría que se encargaba del asunto. Luego, la información era resumida por oficiales para hacerla fácilmente comprensible. Identificaban el problema y ponían de relieve las ideas y argumentos de la carta enviada. Durante esta fase, por lo tanto, era analizada la información recibida desde las Indias, convirtiéndose en un problema que era necesario atender²⁶.

Para evaluar la situación, el Consejo o la Secretaría de Indias solían requerir información adicional. Cuando el Consejo de Indias recibió el proyecto de creación de una nueva Audiencia en el Río de la Plata, su primera decisión fue ordenar a los archivos de Simancas que le enviaran toda la documentación relacionada con la erección y supresión de la efímera Audiencia de Buenos Aires (1661-1671)²⁷. En este caso esta fase duró varios meses, porque el personal de Simancas no lograba hallar toda la documentación que se le había pedido.

La búsqueda de los antecedentes fue seguida por la consulta a actores que tenían experiencia en América. Los informes del virrey del Perú, de la Audiencia

24 Es el esquema IDC (Intelligence, Design, Choice) de Herbert Simon.

25 Bernard, Gildas, *Le Secrétariat d'État et le conseil espagnol des Indes: (1700-1808)*. Genève-Paris, Droz, 1972.

26 Gómez Gómez, Margarita, *Forma y expedición del documento en la Secretaría y del Despacho de Indias*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1993; Brendecke, Arndt, *Imperio e información: funciones del saber en el dominio colonial español*. Madrid-Frankfurt, Iberoamericana-Vervuert, Col. Tiempo Emulado, 2012.

27 Cauzzi, Teresa Beatriz, *Historia de la primera Audiencia en Buenos Aires (1661-1672)*. Rosario, Universidad Católica Argentina, 1984.

de Charcas, así como el del gobernador de Buenos Aires aportaron elementos concretos para disponer de varias opciones²⁸. En el proceso de toma de decisiones, el recurso a los expertos en las Indias era necesario. Eran los mejores conocedores de la situación local pero también los que tenían que aplicar la ley. Dependiendo de las respuestas proporcionadas y las expectativas del gobierno central, esta fase de consulta de expertos podía durar meses o incluso años debido a las distancias o a la discontinuidad de la comunicación cada vez que estallaba una guerra.

El recurrir a expertos también podía tomar otras formas. Durante la primera parte de su reinado, Carlos III usó las juntas como recurso para acelerar el ritmo de las reformas. La palabra aquí tenía dos significados. La junta podía hacer referencia a un grupo de trabajo que de manera conjunta proponía soluciones a un problema dado. El caso más famoso es, sin duda, la junta del marqués de los Llamos (1765)²⁹. Los marqueses de Esquilache y de Grimaldi habían reunido a comerciantes y pensadores para que diseñaran un proyecto de comercio libre entre España y su imperio³⁰. El proyecto de la junta de los Llamos fue el molde que acabó paulatinamente con el monopolio comercial de Cádiz con las Indias, primero en las islas (Barlovento, en 1765), luego en América meridional (en 1778) y finalmente en Nueva España (en 1788).

La palabra junta también tenía un segundo significado. No se trataba de un grupo de trabajo, sino de un cierto número de personalidades a quien el rey solicitaba individualmente emitir una opinión por escrito. Después de que el virrey y el visitador general de Nueva España enviaron un proyecto para crear las intendencias y otro para establecer una comandancia general de las provincias internas, una docena de actores del gobierno central (confesor del rey, Secretarios de Estado, Consejeros de Estado, Canciller de Indias) fueron consultados en 1768, antes de que el rey tomara una decisión³¹. Las respuestas fueron coincidentes y permitieron al rey dar una respuesta favorable a estos dos proyectos.

28 Informe de la Contaduría sobre la erección de Audiencia en aquella capital. Madrid. 15 de junio 1780. Archivo General de Indias. Audiencia de Buenos Aires. Leg. 151.

29 Biblioteca del Palacio Real de Madrid. Ayala. II/ 2639. f. 1-46.

30 El marqués de los Llamos fue el presidente de esta junta. Era uno de los oficiales de Esquilache. Entre 1760 y 1766 fue secretario de la Sala de Millones del Consejo de Hacienda.

31 Vieillard-Baron, Alain, “Informes sobre establecimiento de Intendentes en Nueva España” *Anuario de Historia del Derecho Español*. Vol. XIX. 1948-1949. pp. 526-546.

Las juntas permitían actuar con celeridad³² y salir de los circuitos habituales de la toma de decisiones porque, en aquel momento, el Secretario de Indias, el Consejo y la Casa de la Contratación estaban en contra de los cambios propuestos por el marqués de Esquilache o el visitador general Gálvez.

El gobierno central actuaba con la conciencia de moverse en un universo donde manejaba todos los parámetros. Sin embargo, su racionalidad era limitada, por la imposibilidad de procesar toda la información, y por su enfoque predictivo, que era más reducido³³. Las fases de consulta y la búsqueda de información tenían la intención de reducir la incertidumbre. Toda la información reunida permitía al gobierno central entrar en la elaboración de soluciones. Durante esta fase de modelado, la información era considerada y meditada para poder enunciar posibles soluciones. Los elementos, cualitativos y cuantitativos eran sintetizados por oficiales subalternos, luego analizados por el fiscal y el contador de Indias. Durante esta última fase, el fiscal y el contador descartaban ciertas opciones y elegían la más satisfactoria posible. Así pues, la propuesta del virrey Amat de crear un virreinato en Santiago que incluiría todo el Río de la Plata fue rechazada en aquel momento por el fiscal. El contexto geopolítico de confrontación con los portugueses actuó más bien a favor de un virreinato cuya capital fuera Buenos Aires³⁴. En el proceso de toma de decisiones los dictámenes del fiscal y del contador eran decisivos. El Consejo de Indias adhería con frecuencia en sus consultas a ellos. Si existía una discrepancia entre los dictámenes del fiscal y del contador, el Consejo solía escoger el más convincente³⁵.

En el ámbito de la Gracia, cada decisión era libremente tomada por el rey. La historiografía ha enfatizado el peso decisivo de Carlos III en la implemen-

32 André, Sylvain, "Gouverner par *juntas*. Révision historiographique d'une méthode gouvernementale (monarchie hispanique, seconde moitié du xvi^e siècle)". *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*. Vol. 65. N° 3. 2018/3, pp. 7-32 hace un balance historiográfico.

33 Varios economistas, como Herbert Simon (Premio Nobel de Economía en 1978) o Daniel Kahneman (Premio Nobel de Economía en 2002), han trabajado sobre la racionalidad limitada en la toma de decisiones y los efectos de la incertidumbre. La teoría de las perspectivas de Kahneman y Tversky analiza las actitudes del hombre frente a la incertidumbre tomando el ejemplo de las ganancias y pérdidas.

34 Carta del virrey Amat a Arriaga (N°14). Lima. 22 de enero 1775. Archivo General de Indias. Audiencia de Buenos Aires. Leg. 151.

35 La exclusión de Nueva España del reglamento del comercio libre de 1778 fue propuesta por el contador Ortiz de Landázuri en su dictamen, y no por el fiscal.

tación de las reformas³⁶. Este soberano ocupó un lugar central en el discurso reformista, pero sus elecciones, sin embargo, dejaron pocas huellas en la documentación y por eso, las reviste un gran misterio³⁷. Como todos sus antecesores, Carlos III solo podía tener un conocimiento limitado de la situación en las Indias y pocas veces fue él quien originó los cambios. En cuanto a su papel en el proceso de toma de decisiones, solo unas pocas horas al día dedicaba a gobernar con sus Secretarios de Estado, pero estas horas eran esenciales³⁸. Los que iniciaron o llevaron a cabo estos cambios fueron aquellos Secretarios de Estado que habían establecido relaciones de confianza con el soberano. El trabajo preparatorio de los Secretarios de Estado y la presentación de las situaciones que hacían durante entrevistas privadas determinaron las elecciones del soberano. Los Secretarios de Estado recogían la palabra del rey en el "despacho a boca" y podían actuar con legitimidad³⁹. En las Indias, el marqués de Esquilache, Secretario de Hacienda y Guerra (1759-1766), inició una primera serie de reformas económicas y militares, pero el motín de Esquilache, en 1766, puso fin a esta dinámica. Diez años después, el nombramiento de José de Gálvez para la Secretaría de Indias (1776-1787) marcó una segunda etapa con un alcance más ambicioso.

Las decisiones del soberano de la monarquía católica también podían enfrentarse a su "conciencia": En 1806, Manuel Godoy elaboró un proyecto de confederación hispana que planeaba dividir el imperio en reinos independientes dirigidos por infantes. El rey de España sería el emperador de esta confederación familiar. Cuando el proyecto parecía estar a punto de formalizarse, Carlos IV, abrumado por la duda, decidió consultar en secreto a ciertos obispos y arzobispos españoles⁴⁰. Sus reticencias y las tensiones políticas con la Francia

36 Por ejemplo, el libro de Fernández Díaz, Roberto, *Carlos III: un monarca reformista*. Barcelona, Espasa, 2016.

37 En algunas decisiones como nombramientos, el confesor del rey, el duque de Losada, Pini —su ayuda de cámara—, o algunos miembros de la Corte podían influenciar la elección del soberano.

38 Ferrer del Río, Antonio, *Historia del reinado de Carlos III en España*. Madrid, Matute y Compagni, 1856.

39 Dedieu, Jean-Pierre, "La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V". *Manuscrits: Revista d'història moderna*. Vol. 18. 2000, p. 115.

40 Varela Marcos, Jesús, "Aranda y su sueño de la independencia suramericana". *Anuario de Estudios Americanos*. Vol. XXXVII. 1980. pp. 351-368.

napoleónica pusieron fin al proyecto⁴¹.

La última fase de la toma de decisiones, según lo definido por H. Simon, corresponde a la fase de control, es decir, de ajustes. El control, que confirmaba o censuraba las elecciones reformistas, estaba lejos de ser sistemático en la monarquía católica⁴². Esta fase intervino, por ejemplo, cuando se crearon las intendencias del Río de la Plata (1782). La ordenanza para Buenos Aires del 28 de enero de 1782 había creado ocho intendencias desde Madrid. Para proceder a los ajustes que fueran necesarios, Gálvez solicitó rápidamente la opinión de las principales autoridades americanas el 29 de julio de 1782. Las propuestas del intendente de Buenos Aires y del virrey del Río de la Plata fueron la base de los principales cambios jurisdiccionales, como la reestructuración del Tucumán en dos intendencias, la desaparición de la de Mendoza, o el desplazamiento de la sede de la intendencia de Santa Cruz a Cochabamba⁴³.

En este esquema la aprobación real solo era una fase. La toma de decisiones en el sistema monárquico suponía, como hemos visto, la cooperación entre actores individuales y colectivos. Hasta principios del siglo XVIII, el rey se remitía al Consejo de Indias para gobernar el imperio. Los oficiales y escribanos de las dos Secretarías del Consejo analizaban la gran cantidad de información recibida de antemano y la hacían manejable. El fiscal del Consejo emitía su opinión, y luego el Consejo de Indias pronunciaba un parecer, pero solo tenía valor después de su aprobación por parte del soberano.

41 López Aydillo, Eugenio, *El obispo de Orense en la regencia del año 1810*. Madrid, Fortanet, 1918, pp. 189-200, carta de Carlos IV del 6 de octubre de 1806 al obispo de Orense: "Habiendo visto por la experiencia que las Américas estaban sumamente expuestas y aun en algunos puntos ser imposible de defenderse por ser una inmensidad de costa, he reflexionado que sería muy político y casi seguro el establecerse en diferentes puntos de ellas a mis dos hijos menores y mi hermano y mi sobrino, el infante D. Pedro, y el Príncipe de la Paz, en una soberanía feudal de la España, con ciertas obligaciones de paga, cierta cantidad para reconocimiento de vasallaje y de acudir con tropas y navíos donde se le señale. Me parece que además de lo político voy a hacer un gran bien a aquellos naturales, así en lo económico como principalmente en la religión. Pero siendo una cosa que tanto grava mi conciencia no he querido tomar resolución sin oír antes vuestro dictamen, estando muy cerciorado de vuestro talento, cristiandad y celo pastoral de las almas que gobernáis y del amor a mi persona: y así espero que a la mayor brevedad posible respondáis a esta carta, que por la importancia del secreto va toda de mi puño (...)"

42 Cuando se trataba de justificar las reformas, el control solo se realizaba con mayor frecuencia después de una nueva queja. Informe de la Contaduría y respuestas fiscales correspondientes al Expediente de Intendencias, Madrid. 30 de diciembre 1800, punto 68. Archivo General de Indias. Audiencia de Lima. Leg. 1119. Poco tiempo después de la muerte de Gálvez, Teodoro de Croix criticó las intendencias, lo que dio inicio a nuevas discusiones.

43 Real Cédula Declaratoria. Madrid. 5 de agosto 1783. Archivo General de Indias. Audiencia de Buenos Aires. Leg. 354.

La creación de una Secretaría de Indias bajo los Borbones, y luego de una Contaduría⁴⁴, alteraron el funcionamiento de la polisinodía. El Secretario de Estado, que actuaba como el verdadero ministro de Indias, aseguraba el vínculo entre el soberano y el Consejo. Era el jefe pensante del gobierno central de Indias. La historiografía subraya el papel secundario del Consejo de Indias en ese nuevo sistema de gobierno hasta 1790⁴⁵. Creemos que la superposición de una nueva institución fue el origen de una reconfiguración del sistema que generó una lógica de cooperación. Hasta 1776, los pocos oficiales que rodeaban al Secretario de Indias tenían un reducido campo de acción. Con tan solo nueve oficiales, la Secretaría de Indias no podía gestionar todos los asuntos del imperio. No tenía más remedio que delegar la mayoría de los casos al Consejo y a la Contaduría. Estas dos instituciones procesaban información y concebían soluciones. El contador y los dos fiscales del Consejo siguieron desempeñando un papel esencial y sus dictámenes siguieron formando el sustento de las consultas del Consejo.

El nombramiento de José de Gálvez como Secretario de Indias en 1776 condujo a cambios en las modalidades de la toma de decisiones. La lógica de la cooperación se vio reforzada por el nombramiento de hechuras (clientes) en el Consejo de Indias. Esta lógica reticular dio una nueva coherencia al sistema de gobierno. El contador Machado, el fiscal Porlier, la mitad de los consejeros de Indias y casi todos los jueces de la Casa de la Contratación pertenecían a la red del Secretario de Indias, lo que agilizaba la implementación de las reformas⁴⁶.

Gálvez impulsó también otros cambios. En tan solo once años transformó la Secretaría de Indias. Su personal se cuadruplicó para convertirse en una institución tan importante como las dos Secretarías del Consejo⁴⁷. Al ser graduados de la Universidad, los nuevos oficiales tenían un nivel de calificación más alto que el de sus antecesores. Cada oficial era responsable de la misma mesa (asunto o espacio geográfico) a lo largo de su carrera. Esto permitía contar con especialistas. Estos oficiales (*la mesa*) no se contentaron con resumir los entre-

44 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*. Vol. 18. N° 2. 2018. pp. 1-22.

45 García Pérez, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*. Pamplona, Universidad de Navarra, 1998. Entre las páginas 5 y 8 hace un balance historiográfico.

46 Castejón, Philippe, *Réformer l'empire espagnol au XVIIIe siècle. Le système de gouvernement de José de Gálvez (1765-1787)*. Lille, Presses Universitaire du Septentrion, 2020, capítulo 3.

47 Gómez Gómez, Margarita, *Actores del documento: oficiales, archiveros y escribientes de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias durante el siglo XVIII*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

sijos de un caso, si no que no dudaron en formular propuestas. La Secretaría se convirtió en una institución capaz de competir con las dos Secretarías del Consejo de Indias y de modelar soluciones⁴⁸.

Por lo tanto, las elecciones del soberano siguieron un proceso marcado por la cooperación entre diferentes actores institucionales. Ante un flujo creciente de información y decisiones complejas para abordar, la figura de un rey sabio, similar a Salomón, desapareció para dar paso a un rey burocrático que validaba las decisiones propuestas de antemano por expertos que se habían informado y meditado sobre el problema a resolver. Desde el escribano hasta el Secretario de Indias, la decisión había sido preparada por una variedad de actores: se trataba de un proceso colectivo que culminaba en el “despacho a boca”. Las restricciones, en particular las vinculadas a la financiación de proyectos, llevaron al soberano y sus Secretarios de Estado a elegir no la solución óptima, sino la más satisfactoria.

REFORMA Y TOMA DE DECISIONES: ENTRE LA GRACIA Y EL NOMBRAMIENTO

Desde la segunda mitad del siglo XX, la historiografía ha asociado estrechamente la dinastía borbónica con las reformas⁴⁹. Sin embargo, existe una brecha entre los cambios realizados por Felipe V en la Península Ibérica (la Nueva Planta) que constituyeron una ruptura, y la continuidad en las Indias entre la dinastía de los Habsburgo y los tres primeros Borbones. Las transformaciones, proyectadas a partir de Felipe V y Fernando VI, no ocurrieron en América sino hasta el comienzo del reinado de Carlos III.

La palabra reforma se refiere a la idea de mejora, ya sea por un cambio o por la restauración de una situación anterior⁵⁰. Sin embargo, su uso común, con un campo de acción muy amplio, contrasta con su instrumentalización por parte de las élites del gobierno bajo Carlos III. La palabra, asociada con la corrección de abusos, tenía un significado positivo que por sí solo era suficiente

48 Hay muchos ejemplos. Comentarios sobre la carta del 5 de febrero de 1786 de Jorge Escobedo a José de Gálvez. Madrid. Archivo General de Indias. Audiencia de Chile. Leg. 332. La mesa era opuesta a lo propuesto por el visitador general, y obtuvo que no se le diese al virrey del Perú la superintendencia de Hacienda.

49 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*. N° 29. 2016. pp. 19-51.

50 Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de Autoridades*. 1737, *Reforma*.

para legitimar cualquier acción política. Los que favorecían las reformas se presentaban, por lo tanto, como opuestos a los que estaban "interesados en los desórdenes"⁵¹ y a favor del status quo. Sin embargo, la línea divisoria entre los reformadores y sus oponentes no siempre fue fácilmente distinguible. La oposición al libre comercio y la negativa a modernizar la Real Hacienda parecen haber sido algunos de los elementos más divisorios.

En una monarquía donde el gobierno de los súbditos se confundía con la administración de justicia, la implementación de reformas introdujo otra relación con el tiempo. El rey justiciero, el que respondía a la solicitud de un súbdito que se consideraba agraviado, se desvaneció a favor de un rey demiurgo capaz de corregir el funcionamiento del sistema de gobierno. Las transformaciones así previstas estaban justificadas, según la conocida fórmula "por los intereses de los vasallos y del rey". A diferencia de las decisiones judiciales que se pronuncian sobre una situación pasada, la implementación de una reforma fue una proyección hacia el futuro.

La misma idea de un cambio hecho por el rey no estuvo exenta de problemas. La figura del rey rebasaba al titular del oficio. Como continuador de la obra de sus predecesores, cualquier cambio significativo que hiciese Carlos III tenía el efecto de cuestionar esta herencia. Las transformaciones estructurales que tuvieron lugar en las Indias hasta la llegada de Carlos III habían sido bastante marginales. Para un pensador y jurista como el conde de Campomanes, fiscal del Consejo de Castilla, la reforma encontró su justificación en un cambio de situación. Al defender la abrogación del monopolio de Cádiz, el conde de Campomanes no cuestionó la legislación que había otorgado a esta ciudad el monopolio del comercio americano, sino que insistió en la necesidad de adaptarse a una nueva situación⁵².

Todo cambio tiene lugar en un contexto político, económico y geopolítico. El reinado de Carlos III comenzó con una derrota frente a Inglaterra, que sacudió al modelo español, y estuvo marcado por la llegada al poder de toda una generación de actores individuales (Esquilache, Grimaldi, Aranda, Múzquiz, Flo-

51 Carta de los fiscales Campomanes y Moñino a Arriaga. Madrid. 20 de abril 1771. Archivo Histórico Nacional (Madrid) Estado. Leg. 2768. Expediente en defensa de Gálvez después de las quejas ocasionadas por sus actuaciones en Veracruz durante la visita general. La expresión está en las últimas frases de la carta.

52 Apuntaciones relativas al comercio de las Indias para resolver la cuestión por él suscitada del conde de Campomanes a Antonio Valdés. Madrid. 25 de julio 1788. Biblioteca del Palacio Real de Madrid. Ayala. II/ 2867.

ridablanca, Campomanes y Gálvez), convencidos de la necesidad de reformar las estructuras económicas de la monarquía católica con el fin de restaurar su prosperidad. La creación de nuevos impuestos y el establecimiento del libre comercio tenían que aumentar los ingresos de la Real Hacienda y permitir la financiación de la defensa del imperio, así como su renovación. Las transformaciones económicas se esbozaron en 1764, pero solo en 1776, cuando finalizó el estricto control de costos que había prevalecido hasta entonces en las Indias, quedó el campo abierto para la implementación de reformas de gran alcance.

Las reformas planeadas bajo Carlos III debían introducir cambios estructurales en ciertos territorios, incluso en toda la monarquía católica. La rapidez con la que se implementaron las visitas generales o, por el contrario, la lentitud del proceso que condujo a la creación de una Audiencia en Buenos Aires, ofrecen un contraste sorprendente. La naturaleza de las reformas, pero también los actores involucrados, determinaron las dispares duraciones del proceso.

La creación de nuevas jurisdicciones, como Audiencias o intendencias, se habían extendido a lo largo de los años. El virreinato del Río de la Plata se había fundado en 1776, pero la Audiencia de Buenos Aires funcionó a partir de 1785, dejando una anomalía jurisdiccional durante nueve años: el virrey no podía presidir la única Audiencia del virreinato, la de la Plata (Charcas), que se encontraba a 2.400 kms. de Buenos Aires, sede del virreinato. La creación de las intendencias de Nueva España había sido pospuesta por casi veinte años; para 1769 el proyecto había sido aprobado por el rey. La oposición del virrey Bucareli, en 1774, había asestado un golpe que paralizó esta reforma. No fue sino hasta 1787, en un contexto político completamente diferente, que el primer superintendente de México asumió el cargo⁵³. El conseguir información, la consulta reiterada con actores americanos, la guerra, los imperativos financieros y la oposición de actores locales explicaban la lentitud para crear nuevas jurisdicciones. Sin embargo, algunos cambios se implementaron muy rápidamente.

La palabra reforma solía remitir a la idea de restablecer una situación original que había sido adulterada incluso por los propios representantes del rey. Así pues, la mejor opción era nombrar a hombres probos. En su *Nuevo sistema económico para la América* Campillo y Cossío proponía enviar agentes fieles al rey para llevar a cabo una misión de observación dentro del marco de la visita general. Esta institución de control (la visita general de los Tribunales y de la

53 Relación de méritos de Mangino. Madrid. 1793. Archivo General de Indias. Indiferente. Leg. 871.

Real Hacienda) había casi desaparecido desde Carlos II⁵⁴. Campillo y Cossío proponía nombrar visitadores generales para hacer un balance de las disfunciones en las Indias y recopilar la información necesaria para la implementación de las reformas⁵⁵. El trauma de la guerra de los Siete Años fue el origen del resurgimiento de esta institución⁵⁶, pero también de su transformación en una herramienta de gobierno por parte de Gálvez. El proceso de toma de decisiones que condujo a la creación de la visita general se redujo solo a la aprobación real. No se realizó ninguna consulta y se evitó la cuestión de su financiación, aunque nombrar a un visitador general y a los oficiales que lo acompañaban representaba un costo anual casi tan alto como el de la creación de una Audiencia americana⁵⁷. El marqués de Esquilache designó a Francisco de Armona, y luego a José de Gálvez, como visitador general de Nueva España. Diez años después, siendo Gálvez Secretario de Indias, extendió la visita general a todos los territorios de América meridional por simple nombramiento real.

Los nombramientos dentro del superior gobierno pertenecían al ámbito de la Gracia. Las relaciones de confianza que tenía Gálvez con el soberano le permitieron usar este canal para implementar reformas e incluso crear nuevas jurisdicciones. Poco después de su llegada a la Secretaría de Indias, Gálvez aumentó en un 40% el total de los jueces de las Audiencias de Indias, y por analogía con la Península Ibérica, nombró regentes para dirigir cada Audiencia⁵⁸. Los cambios fueron importantes ya que uno de los objetivos perseguidos con este aumento de jueces era crear una segunda sala de justicia y, por lo tanto, duplicar la capacidad para atender los casos judiciales⁵⁹. Asimismo, en un sistema donde prevaleció la igualdad de jueces, el nombramiento de un regente introdujo una dimensión jerárquica que permitió excluir al virrey del

54 Existieron en el siglo XVIII algunas visitas, pero no tuvieron las características de las visitas generales de Carlos III. La más famosa es la de los tribunales de Nueva España del inquisidor Francisco de Garzarón (1716-1727).

55 Campillo y Cossío, José del, *Nuevo sistema económico para la América*. Madrid, Benito Cano, 1789, pp. 36-43.

56 Varela Marcos, Jesús, “Los prolegómenos de la visita de José de Gálvez a la Nueva España (1766). Don Francisco de Armona y la instrucción secreta del Marqués de Esquilache”. *Revista de Indias*. Vol. XLVI. N° 178. 1986. pp. 453-470.

57 Real Orden. Madrid. 12 de abril 1776. Archivo General de Indias. Indiferente. Leg. 894. La visita general de José Antonio de Areche en Perú costaba 36.000 pesos por año.

58 Soberanes Fernández, José Luis, “El Estatuto del Regente de la Audiencia de México”. *Anuario de Estudios Americanos*. Vol. 32. 1975. pp. 415-446; Martiré, Eduardo, *Los regentes de Buenos Aires: la reforma judicial indiana de 1776*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1981.

59 Carta del regente visitador general a Gálvez (N°264). Quito. 18 de mayo 1781. Archivo General de Indias. Audiencia de Quito. Leg. 241.

funcionamiento de la justicia. Ninguna de estas reformas había seguido los canales de la toma de decisiones.

El nombramiento de Gálvez aceleró el ritmo de las reformas y modificó las modalidades de toma de decisiones. Uno de sus contemporáneos, el fiscal del Consejo de Hacienda, Carrasco, estaba indignado por la forma en que se creó la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España. Unos años antes, el visitador general Gálvez había diseñado, con el virrey Croix, este proyecto de nueva jurisdicción⁶⁰. Los reparos del virrey Bucareli habían acabado con el proyecto, a pesar de la aprobación real. Pocas semanas después del ascenso de Gálvez a la Secretaría de Indias, los demás Secretarios de Estado descubrieron la creación de esta nueva jurisdicción, no en la reunión ministerial del jueves, sino por la prensa⁶¹. La *Gazeta de Madrid* del 21 de mayo de 1776 anunció el nombramiento de Teodoro de Croix como comandante general. Gálvez erigió así una nueva jurisdicción y desmembró el virreinato de Nueva España por simple nombramiento.

Otras transformaciones jurisdiccionales habían seguido el marco flexible de los nombramientos. Las creaciones del virreinato del Río de la Plata y de las capitanías generales de Venezuela y Luisiana-Florida presentan muchas similitudes. Todas ellas se convirtieron en jurisdicciones independientes a través del nombramiento que Gálvez hizo de un oficial que gozaba de las facultades del superior gobierno. En la creación de estas tres jurisdicciones se redujo el proceso de toma de decisiones. La creación de una capitanía general en Florida y Luisiana, en 1781 pertenecía a la economía de la Gracia. El rey premió al sobrino del Secretario de Indias, Bernardo de Gálvez, por haber conquistado la Florida inglesa durante la guerra de Independencia de los Estados Unidos. El rey lo había ennoblecido y había creado para él una nueva jurisdicción del superior gobierno, independiente de Cuba: la capitanía general de Luisiana y Florida⁶².

60 Navarro García, Luis, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias internas del norte de Nueva España*. Sevilla, EEHA, 1964.

61 Cuadernos. Madrid. 1776. Archivo Histórico Nacional (Madrid). Estado. Leg. 3211-3212. Punto 10: "me aseguraron [los Secretarios de Estado] que ninguna de esas grandes novedades que había hecho en las Indias, las había propuesto en la Junta"

62 *Real Cédula por la que se erige en Gobierno y Capitanía General la Florida occidental y se pone bajo el mando de D Bernardo Gálvez*. San Lorenzo. 12 noviembre 1781. Biblioteca de la Real Academia de la Historia. Col. Mata Linares. Tomo CIX. N° 7657.

La capitania general de Venezuela era una provincia independiente del virreinato de Nueva Granada desde 1742. En 1776, el ex contador general de Tierra Firme, José de Ábalos, consideró la creación de una intendencia de Venezuela al agregarle a esa capitania general otras cinco provincias: Cumaná, Maracaibo, Guayana, Margarita y Trinidad. Gálvez apoyó el proyecto de esa nueva intendencia, y unas semanas después, creó, por analogía, una nueva capitania general en Venezuela, compuesta por las seis provincias. La constitución de estas dos nuevas jurisdicciones no había dado lugar a ninguna consulta, y ocurrió por simple nombramiento⁶³.

Finalmente, mientras que la posibilidad de erigir un virreinato del Río de la Plata se había discutido desde 1771 para poner fin al problema de las incursiones ofensivas indias en la provincia de Tucumán, Gálvez nombró a Pedro de Ceballos como virrey en 1776. El contexto de la guerra contra Portugal en las fronteras de Brasil y el Río de la Plata había determinado que Gálvez designara al virrey como el que dirigiría las operaciones militares contra los portugueses.

El marqués de Esquilache había bosquejado los primeros cambios en 1764 con algunos nombramientos estratégicos (el de un intendente en Cuba y un visitador general para Nueva España). Gálvez fue más allá al crear y remodelar jurisdicciones enteras a través de nombramientos. Las relaciones de confianza que tenía Gálvez con el soberano le permitieron reformar rompiendo con el proceso tradicional de toma de decisiones.

EL ENTRELAZAMIENTO DE LAS DECISIONES

En un ensayo sobre estrategia empresarial publicado en 1965 bajo el título de *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, Igor Ansoff distinguió sobre los medios implementados, la naturaleza de la información, impacto y áreas en cuestión, tres tipos de decisiones dentro de las empresas: decisiones estratégicas, tácticas y operativas⁶⁴. El enfoque de Ansoff no era nuevo. Desde la segunda mitad del siglo XVIII, los teóricos de la guerra, Guibert y Joly de Maizeroy, se preguntaron sobre

63 Carta de José de Ábalos a José de Gálvez. Caracas. 19 de noviembre 1776. Archivo General de Indias. Audiencia de Caracas. Leg. 471.

64 Ansoff, Igor H., *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. Nueva York, McGraw, 1965.

la naturaleza de las decisiones⁶⁵; ganar una batalla (tácticas) no implicaba las mismas opciones que ganar una guerra (estrategia). Más allá de esta tipología, la articulación entre estos diferentes niveles proporciona una clave para comprender el proceso de toma de decisiones en España en la segunda mitad del siglo XVIII. La implementación de una reforma correspondía a una decisión estratégica que alteraría de manera duradera el funcionamiento de la monarquía católica. La aprobación real no marcaba el final del proceso de toma de decisiones, sino que era la fuente para las elecciones tácticas y operativas, que a su vez conducían a otras decisiones. Los modelos propuestos por Herbert Simon e Igor Ansoff nos permiten percibir las diferentes etapas de la toma de decisiones. Sin embargo, no tienen en cuenta de los efectos retroactivos de las decisiones tácticas y operativas a nivel estratégico⁶⁶. Los métodos de establecimiento de las intendencias en Indias proporcionan un marco para comprender este fenómeno.

La idea de crear intendencias en Indias siguiendo el modelo implementado en la península estuvo presente durante la época de los Secretarios de Estado de Felipe V y Fernando VI⁶⁷. En 1746, el marqués de la Ensenada inauguró el proceso de toma de decisiones al respecto consultando a los dos principales virreyes americanos. Sus críticas sustantivas y el contexto de la guerra contra Inglaterra enterraron el proyecto, que no fue más allá de la fase de evaluación⁶⁸. Veinte años después, el marqués de Esquilache adoptó otra estrategia. Pidió al visitador general enviado a Nueva España que considerara la viabilidad del proyecto para aquel virreinato⁶⁹. En 1768, el visitador general, Gálvez, envió un proyecto perfectamente armado, firmado conjuntamente por el virrey

65 Guibert, Jacques-Antoine-Hippolyte de, *Essai général de tactique, précédé d'un Discours sur l'état actuel de la politique et de la science militaire en Europe, avec le plan d'un ouvrage intitulé: La France politique et militaire*. Londres, 1770; Maïzeroy, Paul-Gédéon Joly de, *Institutions militaires de l'empereur Léon le Philosophe. Traduites en françois, avec des notes et des observations, suivies d'une dissertation sur le feu grégeois et d'un traité sur les machines de jet des Anciens*. Paris, Jombert, 1771; Jomini, Antoine de, *Précis de l'art de la guerre*. Bruxelles, Meline, Cans et Copagnie, 1838. El teórico suizo Antoine de Jomini introduce el nivel operativo ("Logistique et tactique de détail").

66 Castejón, Philippe, "Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)". *Revista de Indias*. Vol. 77. N° 271. 2017. pp. 791-821.

67 Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América*. Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanista de la Universidad de Venezuela, 1966.

68 Navarro García, *Intendencias en Indias*, p. 17.

69 Instrucciones de Julián de Arriaga al visitador general José de Gálvez. Madrid. 14 de marzo 1765. Huntington Library. Brannan Collection. HM 4049.

Croix, el arzobispo de México y el obispo de Puebla⁷⁰. Después de consultar a una junta, el rey aprobó esta propuesta. Sin embargo, esta decisión real (que era estratégica) fue invalidada en el nivel inferior. El nombramiento de un nuevo virrey, Antonio María de Bucareli, en 1771, cambió la situación. Bucareli no fue consultado sobre los beneficios de la medida (nivel estratégico), sino sobre las modalidades de su despliegue (nivel táctico). En 1774, envió un informe al rey en el que socavaba por completo los cimientos de esta nueva jurisdicción⁷¹. Este informe creó tal disensión dentro del gobierno central que paralizó el establecimiento de las intendencias en Nueva España durante casi 20 años. Bucareli, en su informe, convenció al Secretario de Hacienda, Múzquiz, y confirmó la reticencia del Secretario de Indias, Arriaga⁷².

El nombramiento de Gálvez como Secretario de Indias en 1776 creó nuevas condiciones. Ardiente defensor de las intendencias, agilizó la solución al problema. Consideró que la aprobación real del 10 de agosto de 1769 tenía valor, en principio, para todas las posesiones americanas. Por lo tanto, la toma de decisiones ya no debía ser a nivel estratégico, sino a nivel táctico. Para Gálvez la pregunta no era si se podían establecer intendencias en Chile, Perú o en otros lugares, sino cómo hacerlo.

Por eso, el proceso de toma de decisiones se fragmentó en tantos territorios como contaba la monarquía católica⁷³. En mayoría de ellos, Gálvez estimuló el proceso al solicitar información a los principales actores políticos en Indias. Los virreyes, capitanes generales, visitadores generales y miembros de la Audiencia fueron consultados en Chile, Perú, Venezuela, Quito y Nueva Granada. Luego, el proceso siguió los canales habituales de toma de decisiones (consideración de la situación, consulta de los expertos en Indias, modelado de soluciones, elección) a diferentes ritmos. El fiscal y el contador elaboraron soluciones adaptadas a los distintos territorios, que fueron aprobadas por el Consejo de Indias.

70 Navarro García, Luis, *Las reformas borbónicas en América: el plan de intendencias y su aplicación*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995, pp. 111-134. Comprende los 33 artículos del proyecto, así como los comentarios de los dos prelados.

71 Navarro García, *Intendencias en Indias*, pp. 30-31. Luis Navarro García mostró el papel del conde de Tepa que dio al virrey la mayoría de los argumentos en contra del proyecto de Gálvez.

72 Carta de Múzquiz a Julián de Arriaga. Madrid. 16 de abril 1775. Archivo General de Indias. Indiferente. Leg. 1714.

73 Castejón, Philippe, "Reformar el imperio"

Cada uno de estos procesos de toma de decisiones tuvo su propia cadencia. En el nuevo virreinato del Río de la Plata se promulgó, en 1782, la ordenanza de intendencias de Buenos Aires y se instituyeron esas jurisdicciones. Por las repetidas consultas a las partes interesadas, el proceso se prolongó más en Perú y Chile. Con el fin de acelerar la implementación de las intendencias en las capitanías generales de Guatemala y Filipinas, el gobierno central redujo el proceso de toma de decisiones a la designación de intendentes sin que un texto legal se haya adaptado para estos territorios (1785-1786). La creación de las intendencias finalizó con la de Nueva España. En 1786-1787 se nombraron intendentes y se promulgó una ordenanza para este virreinato.

La creación de las intendencias en Indias corresponde al nivel estratégico de la toma de decisiones. El despliegue de las intendencias en la escala de un territorio (virreinato o capitanía general) fue una decisión táctica. La delimitación de jurisdicciones o la elaboración de textos normativos (ordenanzas) fueron las consecuencias de esa decisión táctica. Varias decisiones operativas derivaron de ello. Con mayor frecuencia las decisiones operativas tenían una dimensión material, como la publicación de la ordenanza o el nombramiento de los asesores del intendente. Las decisiones tácticas y operativas resultaron del nivel superior, pero también podían tener un efecto retroactivo, es decir, invalidar una decisión estratégica.

Los mecanismos de toma de decisiones y la tradición legal de la monarquía católica coincidían con la noción de cumplimiento⁷⁴. La ejecución de una medida involucraba la autoridad del representante del soberano. El conocimiento de la situación local daba a los representantes del rey una autoridad que les permitía suspender una decisión real. Estos bloqueos, que con mayor frecuencia ocurrieron en lo táctico, también podían ocurrir en lo operativo. En el momento de la implementación de la visita general de Nueva España en 1765, el virrey Cruillas intentó invalidarla al nivel táctico, pidiéndole al fiscal Velarde y Cienfuegos que impugnara la naturaleza de los poderes del visitador general⁷⁵, pero también al nivel operativo, al negar la publicación de las órdenes reales que anunciaban el comienzo de la visita general: sin anuncios oficiales no se podía establecer el marco legal de la visita. Gálvez tuvo que amenazar a Cruillas. Si el virrey no quería dar la orden de que se pegasen los carteles que anunciaban el inicio de la visita general, el propio visitador general y su escribano recorrerían

74 El libro II, Título 1 de la *Recopilación de Leyes de Indias* se enfoca sobre el cumplimiento.

75 *Dictamen del fiscal de México Juan Antonio Velarde y Cienfuegos al virrey Cruillas*. México. 22 de diciembre 1765. Archivo General de Indias, Audiencia de México. Leg. 1243.

las calles de México para hacerlo⁷⁶.

El caso más revelador de los efectos retroactivos de las decisiones tácticas y operativas al nivel estratégico es probablemente el del territorio de la Audiencia de Santa Fe, donde las intendencias nunca vieron la luz del día. Como en todos los demás territorios, se inició el proceso de toma de decisiones al respecto. El virrey Caballero y Góngora fue consultado y se le ordenó redactar una ordenanza, adaptando la de Buenos Aires a Nueva Granada. Se envió al visitador general de Quito, José García de León y Pizarro, a elaborar con el virrey una ordenanza común a las dos jurisdicciones. La ordenanza fue redactada y luego modificada en España por una *junta* compuesta por consejeros de Indias. Por lo tanto, este proceso que había seguido el marco habitual de la toma de decisiones (consulta de expertos, elección de la mejor opción, redacción de un texto reglamentario) fracasó. Las razones propuestas por algunos historiadores para este caso, no lo explican como el incumplimiento de un actor individual⁷⁷.

Convencido de la fragilidad de la situación política después de la insurrección de los comuneros (1781), el virrey Caballero y Góngora hizo todo lo posible para evitar la creación de intendencias en su jurisdicción⁷⁸. Bajo Gálvez, toda oposición abierta a las reformas se había vuelto imposible. Todos tenían que cumplir. El virrey del Perú, Guirior, que había obstruido la visita general y el establecimiento de la regencia, había pagado el precio⁷⁹. En ningún momento el virrey Caballero y Góngora se opuso directamente a la medida. Él obstaculizó el proceso al ralentizarlo. Al redactar una orden conjunta con el visitador general García León y Pizarro, desafió cada uno de los artículos y retuvo el proceso durante meses. Cuando finalmente se redactó la ordenanza, el bloqueo continuó a nivel operativo. El virrey no envió el texto hasta que la Secretaría de Estado se lo advirtió. Por lo tanto, el punto muerto se produjo a nivel operativo. La muerte de Gálvez en 1787 y el cambio de soberano al año siguiente

76 *Cartas de José de Gálvez y del virrey Cruillas*. México. 24 y 25 de febrero 1766. Huntington Library. Gálvez Collection. Box 2.

77 Garavaglia, Juan Carlos y Marchena Fernández, Juan, *América Latina de los orígenes a la independencia. II La sociedad colonial ibérica en el siglo XVIII*. Barcelona, Crítica, 2005, p. 52.

78 García y García, José Antonio, *Relaciones de los virreyes del Nuevo Reino de Granada*. Nueva York, Hallet C. Breen, 1869, pp. 262-263.

79 *Comentario de José de Gálvez al informe de Antonio Porlier del 21 de septiembre de 1779*. Madrid. Archivo General de Indias. Audiencia de Lima. Leg. 645B: "Comprobados los hechos que informa este Ministro por los recursos y procedimientos del Virrey en que ha querido abolir la visita y la Regencia para ocupar su autoridad despótica ha determinado S[u] M[ajestad] relevar de aquél mando a este Virrey".

pusieron fin a la creación de intendencias en Nueva Granada. La estrategia de evasión del virrey y su oposición a nivel operativo había dado sus frutos. Había obedecido, pero no cumplido.

CONCLUSIÓN

La guerra de los Siete Años fue el detonante de los cambios. La conciencia de la vulnerabilidad del imperio y los límites del modelo español llevaron a Carlos III a nombrar ministros regalistas capaces de llevar a cabo transformaciones estructurales. El aumento de los recursos de la Real Hacienda permitió reorganizar el sistema defensivo, pero también renovar el aparato del gobierno. La creación de nuevas jurisdicciones, la implementación de intendencias y el fin del monopolio de Cádiz son éxitos que se pueden atribuir a Carlos III (1759-1787) y sus ministros.

La implementación de reformas también alteró el proceso de toma de decisiones. Dependiendo de la naturaleza del cambio y de los actores involucrados, las transformaciones eran parte del proceso consultivo habitual de la monarquía jurisdiccional o, por el contrario, podían implementarse rápidamente a través de nombramientos.

Como se ha expuesto, las ciencias económicas proporcionan un marco para comprender mejor los tipos de decisiones según su alcance y para identificar las etapas del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no permiten comprender los fenómenos de retroalimentación tan frecuentes en la monarquía católica. La existencia del *alter ego* del rey en las Indias (virreyes, Audiencias) fortaleció la autoridad de un soberano ausente, pero la presencia de estos dobles del soberano también causó dificultades para transformar una monarquía policéntrica⁸⁰.

Las muertes de José de Gálvez, e inmediatamente después, la de Carlos III, marcaron el final de una dinámica de reforma. Algunos historiadores han visto en el reinado de Carlos IV una extensión de las reformas⁸¹. Por el contrario, creemos que se trata de una reconfiguración política que, como un mosaico,

80 Cardim, Pedro (ed.), *Polycentric Monarchies. How did Early Modern Spain and Portugal Achieve and Maintain a Global Hegemony?* Eastbourne, Sussex Academic Press, 2012.

81 Barbier, Jacques Armand, "The Culmination of the Bourbon Reforms, 1787-1792" *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 57. N° 1. 1977. pp. 51-68.

había conservado ciertas contribuciones, como las intendencias y las nuevas Audiencias, en un marco conocido y restaurado, con la desaparición de la Secretaría de Indias, de la primacía del Consejo de Indias y de los virreyes.

ARCHIVOS

Archivo Departamental de Cusco. Intendencia-Gobierno.

Archivo General de Indias. Audiencia de Lima; Audiencia de Buenos Aires; Audiencia de Caracas; Audiencia de Chile; Audiencia de Lima; Audiencia de México; Audiencia de Quito; Indiferente.

Archivo Histórico Nacional (Madrid) Estado.

Biblioteca de la Real Academia de la Historia. Col. Mata Linares."

Biblioteca del Palacio Real de Madrid. Col. Ayala.

Huntington Library. Brannan Collection; Gálvez Collection.

BIBLIOGRAFÍA

André, Sylvain, "Gouverner par *juntas*. Révision historiographique d'une méthode gouvernementale (monarchie hispanique, seconde moitié du xvi^e siècle)". *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*. Vol. 65. N° 3. 2018/3.

Andrien, Kenneth J. y Kuethe, Allan J., *The Spanish Atlantic World in the Eighteenth Century: War and the Bourbon reforms, 1713-1796*. Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

Ansoff, Igor H., *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. Nueva York, McGraw, 1965.

Artola, Miguel, "Campillo y las reformas de Carlos III". *Revista de Indias*. Vol. XII. N° 50. 1952.

Barbier, Jacques Armand, "The Culmination of the Bourbon Reforms, 1787-1792". *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 57. N° 1. 1977.

Bernard, Gildas, *Le Secrétariat d'État et le conseil espagnol des Indes: (1700-1808)*. Genève-Paris, Droz, 1972.

Blaisdell, Lowell y Kuethe, Allan J., "The Esquilache Government and the Reform of Charles III in Cuba". *Jahrbuch für Geschichte von Lateinamerikas*. Vol. 19. 1982.

Brendecke, Arndt, *Imperio e información: funciones del saber en el dominio colonial español*. Madrid-Frankfurt, Iberoamericana-Vervuert, Col. Tiempo Emulado, 2012.

Campillo y Cossío, José del, *Nuevo sistema económico para la América*. Madrid, Benito

Cano, 1789.

Campomanes, Pedro Rodríguez de, *Reflexiones sobre el comercio español a Indias [1762]*. Llombart Rosa, Vicente (ed.). Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 1988.

Cardim, Pedro (ed.), *Polycentric Monarchies. How did Early Modern Spain and Portugal Achieve and Maintain a Global Hegemony?* Eastbourne, Sussex Academic Press, 2012.

Castejón, Philippe, "Reformar el imperio: el proceso de la toma de decisiones en la creación de las intendencias americanas (1765-1787)". *Revista de Indias*. Vol. 77. N° 271. 2017.

Castejón, Philippe, *Réformer l'empire espagnol au XVIIIe siècle. Le système de gouvernement de José de Gálvez (1765-1787)*. Lille, Presses Universitaire du Septentrion, 2020.

Cauzzi, Teresa Beatriz, *Historia de la primera Audiencia en Buenos Aires (1661-1672)*. Rosario, Universidad Católica Argentina, 1984.

Dedieu, Jean-Pierre, "La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del Estado en el reinado de Felipe V". *Manuscrits: Revista d'història moderna*. Vol. 18. 2000.

Delgado Ribas, Josep M., *Dinámicas imperiales (1650-1796): España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*. Barcelona, Bellaterra, 2007.

Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Madrid, 1632.

Diego-Fernández Sotelo, Rafael, *El proyecto de Gálvez de 1774 en las ordenanzas de intendentes de Río de la Plata y Nueva España*. México, El Colegio de Michoacán, 2016.

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*. Vol. 18. N° 2. 2018.

Ezquerro, Ramón, "La crítica española de la situación de América en el siglo XVIII". *Revista de Indias*. Vol. XXII. N° 87-88. 1962.

Fernández Díaz, Roberto, *Carlos III: un monarca reformista*. Barcelona, Espasa, 2016.

Ferrer del Río, Antonio, *Historia del reinado de Carlos III en España*. Madrid, Matute y Compagni, 1856.

- Fradkin, Raúl y Garavaglia, Juan Carlos, *La Argentina colonial: el Río de la Plata entre los siglos XVI y XIX*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.
- Fuentes, Manuel A., *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú*. Lima, Librería Central de Felipe Bailly, 1859.
- Garavaglia, Juan Carlos y Marchena Fernández, Juan, *América Latina de los orígenes a la independencia. II La sociedad colonial ibérica en el siglo XVIII*. Barcelona, Crítica, 2005.
- García y García, José Antonio, *Relaciones de los virreyes del Nuevo Reino de Granada*. Nueva York, Hallet C. Breen, 1869.
- García-Gallo, Alfonso, La Ley como fuente del Derecho en Indias en el siglo XVI. *Anuario de historia del derecho español*. Vol. 21-22. 1951-1952.
- García Pérez, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*. Pamplona, Universidad de Navarra, 1998.
- Garriga, Carlos, "Los límites del reformismo borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias". Barrios Pintado, Feliciano (ed.). *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas: Actas del XII congreso internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998)*. Cuenca. Cortes de Castilla-La Mancha Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Vol. 1. 2002.
- Gómez Gómez, Margarita, *Forma y expedición del documento en la Secretaría y del Despacho de Indias*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1993.
- Gómez Gómez, Margarita, *Actores del documento: oficiales, archiveros y escribientes de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias durante el siglo XVIII*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Guibert, Jacques-Antoine-Hippolyte de, *Essai général de tactique, précédé d'un Discours sur l'état actuel de la politique et de la science militaire en Europe, avec le plan d'un ouvrage intitulé: La France politique et militaire*. Londres, 1770.
- Jomini, Antoine de, *Précis de l'art de la guerre*. Bruxelles, Meline, Cans et Copagnie, 1838.
- López Aydillo, Eugenio, *El obispo de Orense en la regencia del año 1810*. Madrid, Fortanet, 1918.
- López Bohórquez, Alí Enrique, *La Real Audiencia de Caracas (estudios)*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1998.
- Maïzeroy, Paul-Gédéon Joly de, *Institutions militaires de l'empereur Léon le Philosophe. Traduites en françois, avec des notes et des observations, suivies d'une dis-*

sertation sur le feu grégeois et d'un traité sur les machines de jet des Anciens.
Paris, Jombert, 1771.

Martiré, Eduardo, *Los regentes de Buenos Aires: la reforma judicial indiana de 1776.*
Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1981.

Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La intendencia en España y en América.* Caracas,
Consejo de Desarrollo Científico y Humanista de la Universidad de Venezue-
la, 1966.

Muñoz Pérez, José, "Los proyectos sobre España e Indias en el siglo XVIII: el proyectis-
mo como género". *Revista de Estudios Políticos.* Vol. 81. 1955.

Navarro García, Luis, *Intendencias en Indias.* Sevilla, EEHA, 1959.

Navarro García, Luis, *Don José de Gálvez y la comandancia general de las provincias
internas del norte de Nueva España.* Sevilla, EEHA, 1964.

Navarro García, Luis, *Las reformas borbónicas en América: el plan de intendencias y su
aplicación.* Sevilla, Universidad de Sevilla, 1995.

Navarro García, Luis, "El reformismo borbónico: proyectos y realidades". Barrios Pinta-
do, Feliciano (ed.). *El gobierno de un mundo: virreinos y audiencias en la
América hispánica.* Cuenca. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Man-
cha. 2004.

Paquette, Gabriel, *Enlightened reform in Southern Europe and its Atlantic Colonies,
c. 1750-1830.* Farnham, Surrey, 2009.

Peralta Ruiz, Víctor, *Patrones, clientes y amigos: el poder burocrático indiano en la Espa-
ña del siglo XVIII.* Madrid, CSIC, 2006.

Ravignani, Emilio, *El Virreinato del Río de la Plata: su formación histórica e institucional
con apéndice de documentos.* Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires,
1938.

Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario de Autoridades.* 1737.

Recopilación de Leyes de Indias. Madrid, 1681.

Sánchez Santiró, Ernest, "Las reformas borbónicas como categoría de análisis en la his-
torigrafía institucional, económica y fiscal sobre Nueva España: orígenes,
implantación y expansión". *Historia Caribe.* N° 29. 2016.

Sánchez Santiró, Ernest, "La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda
de Nueva España (siglos XVI-XVIII)". *Anuario de Estudios Americanos.* Vol.
76. N° 1. 2019.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior*. Nueva York, Macmillan, 1947.

Simon, Herbert, *Models of Man Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Londres, Chapman & Hall, 1957.

Soberanes Fernández, José Luis, "El Estatuto del Regente de la Audiencia de México". *Anuario de Estudios Americanos*. Vol. 32. 1975.

Solano, Francisco de, "Reformismo y cultura intelectual. La biblioteca privada de José de Gálvez, Ministro de Indias". *Quinto Centenario*. Vol. 2. 1981.

Spinoza, *Ética demostrada según el orden geométrico*. 1677.

Stein, Stanley Julian y Stein, Barbara H., *El apogeo del Imperio: España y Nueva España en la era de Carlos III, 1759-1789*. Barcelona, Crítica, 2005.

Tau Anzóategui, Víctor, *Casuismo y sistema: indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992.

Varela Marcos, Jesús, "Aranda y su sueño de la independencia suramericana". *Anuario de Estudios Americanos*. Vol. XXXVII. 1980.

Varela Marcos, Jesús, "Los prolegómenos de la visita de José de Gálvez a la Nueva España (1766). Don Francisco de Armona y la instrucción secreta del Marqués de Esquilache". *Revista de Indias*. Vol. XLVI. N° 178. 1986.

Vieillard-Baron, Alain, "Informes sobre establecimiento de Intendentes en Nueva España". *Anuario de Historia del Derecho Español*. Vol. XIX. 1948-1949.

Recibida el 19 de julio de 2019. Aceptada el 18 de julio de 2020