

LA VISITA GENERAL DURANTE EL REINADO DE CARLOS III. ESTUDIO COMPARATIVO

por

Ronald Escobedo Mansilla

Las instituciones de fiscalización de los órganos administrativos de un estado por enviados del poder central son frecuentes en los ordenamientos jurídicos de innumerables países, en muy diversas culturas y tiempos. Las instituciones castellanas de inspección enraízan así con una larga tradición jurídica y, con ellas, la visita indiana. Pese a ello la visita indiana —y las instituciones colaterales: la residencia y la pesquisa— adquiere pronto unas notas singulares que nos la presentan como un objeto de estudio interesante y sugerente. Singularidad que deviene de la propia originalidad de la colonización española: por primera vez en la historia un estado ensanchaba sus fronteras, trasplantando gran parte de sus formas de vida jurídica a unos lejanos e inmensos territorios separados por un enorme océano.

El americanismo, consciente de estas características, le ha dedicado desde hace ya varias décadas una atención preferente. Céspedes del Castillo, como en muchos otros aspectos inaugura los estudios sistemáticos de la institución.¹ Sánchez Bella le ha dedicado una serie de artículos que han ido perfilando cada vez más el carácter y sentido de la visita indiana² y ha orientado a varios de sus discípulos de su cátedra de Historia del Derecho a estudiar la realidad americana desde esta perspectiva.³ Muchos otros importantes americanistas han dedicado de una u otra forma sus esfuerzos a esta institución. Buena muestra de ello son las ponencias presentadas al Segundo Congreso Venezolano de Historia que se dedicó monográficamente a los "juicios de residencia, jueces comisionados y reales audiencias".⁴ Pero la mayor parte de estas investigaciones, sobre todo en cuanto se refiere a su caracterización jurídica o institucional, tienen como marco cronológico el reinado de la Casa de los Habsburgo. Las dos monografías más importantes sobre las visitas borbónicas son la de Priestley⁵ para el Virreinato de la Nueva España

¹ CESPEDES DEL CASTILLO, Guillermo, "La visita como institución indiana" en *Anuario de Estudios Americanos* (AEA) 3 (Sevilla, 1946), págs. 984-1.025.

² SANCHEZ BELLA, Ismael, "Los visitadores generales de Indias y el Gobierno de los virreyes" en AEA, 29 (Sevilla, 1972) pp. 79-101; "Visitas a Indias" en *Memoria del Segundo Congreso Venezolano de Historia* (Caracas, 1975) págs. 167-208; "Visitas a la Audiencia de México (Siglos XVI y XVII)" en AEA, 32 (Sevilla, 1975) págs. 375-402; "El juicio de Visita en Indias" en *Memoria*

del IV Congreso Internacional de Historia de Derecho Indiano (México, 1976) págs. 579-625.

³ Así, por ejemplo, ARREGUI, Pilar, *La Audiencia de México según los visitadores* (México, 1981) y la tesis aún inédita de Fernando MAYORGA, *La Audiencia de Santafé de Bogotá*.

⁴ *Memorias del Segundo Congreso Venezolano de Historia*, 3 vols. (Caracas, 1975).

⁵ PRIESTLEY; Herbert I., *José de Gálvez, Visitor general of New Spain*, (Berkeley, 1916).

y la de Palacio Atard⁶ para la del Perú. La primera pese a ser un enjundioso estudio de la visita del futuro marqués de Sonora, no realiza propiamente un estudio institucional, y la segunda centra voluntariamente su interés en lo que su autor denomina el fracaso de Areche por su enfrentamiento con el Virrey Guirior.

Sin embargo, en la ya citada obra de Céspedes del Castillo, sobre todo en el último epígrafe —“Abandono y último resurgir del sistema de visitas generales”⁷— se apunta cómo las visitas borbónicas tienen un carácter diferente a las precedentes. Poco antes, en una nota a pie de página, lo dice aún con más claridad: las visitas de Gálvez y Areche fueron “en realidad el instrumento de Carlos III para aplicar en Indias sus amplias reformas territoriales, políticas y económicas”.⁸

Y este es precisamente el punto de partida de esta comunicación: la visita general, la vieja y desprestigiada institución indiana, es en efecto ese instrumento que utiliza el monarca ilustrado para cumplir este programa que se concreta y polariza en la introducción del régimen intencional, porque, como digo en otro lugar,⁹ en la primera de ellas, la de Gálvez, éste “se empapó de la realidad del Nuevo Mundo, al menos desde la perspectiva novohispana, y alumbró su plan de introducción del régimen de intendencias en los territorios ultramarinos, que llevaría a la práctica, pocos años después, desde el Ministerio de Indias, con singular celo, inteligencia y constancia. Cuando el 17 de junio de 1787 murió, dejaba instaladas sobre el Continente cuarenta y seis intendencias”.¹⁰

Las visitas peruanas se realizan con Gálvez en el Despacho Universal de Indias. En principio tienen las mismas motivaciones y propósitos que habían animado la del Virreinato septentrional, mas ahora claramente orientadas a establecer las intendencias según los criterios del Secretario; aunque también es cierto como afirma Palacio Atard que no se mandó al Visitador Areche “para que tratara de llevar a cabo tal reforma administrativa, como es corriente suponer, sino simplemente que tratara de verificar los estudios preliminares conducentes a su futura implantación”.¹¹ Pero que la Visita se pensó como el elemento previo a

⁶ PALACIO ATARD, Vicente, “Areche y Guirior, observaciones sobre el fracaso de una visita al Perú” en AEA, 3 (Sevilla, 1946) págs. 269-376.

⁷ CESPEDÉS, *op. cit.*, págs. 1.021-1.025.

⁸ *Ib.* págs. 1.003 y ss. (nota 82).

⁹ ESCOBEDO, Ronald, “Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana” en *Estudios de Hacienda de Ensenada a Mon* (Madrid, 1984), (resumen) versión completa en: *Quinto Centenario*, 7 (Madrid, 1985).

¹⁰ CESPEDÉS DEL CASTILLO, Guillermo, “Reorganización de la Hacienda virreinal peruana” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 23 (Madrid, 1953) págs. 329-369; p. 331.

¹¹ PALACIO ATARD, *op. cit.* Paralelamente a la visita peruana se enviaron dos visitadores generales al Virreinato de Nueva Granada: Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres para la Audien-

cia de Santafé y José García de León Pizarro para la de Quito, ambos además con los títulos de regente de sus respectivas audiencias e intendentes de Ejército. León Pizarro cumple con relativo éxito su cometido reformador, pero su propuesta de intendencia para Quito, en 1783, no está en la línea auzada del Secretario de Indias y, finalmente, la que se estructura en aquel territorio quedó con un estatuto muy poco definido. En el caso de Gutiérrez de Piñeres su falta de inteligencia práctica para llevar a cabo las reformas que se le habían encomendado y las insurrecciones populares hicieron fracasar estrepitosamente su visita, hasta tal punto que fue el único Virreinato donde no se instauró el régimen intencional, salvo el ambiguo caso de Quito, ya reseñado, y el de Cuenca. La historiografía colombiana hace causa común con el sentir general de la época de que los visitadores tuvieron la exclusiva misión de

la reforma es indudable, y si alguna cupiere baste citar las palabras de Escobedo al Secretario de Indias: "por el artículo 49 —de las instrucciones de la Visita— se recomendó el importante establecimiento de Intendencias y siendo éste el objeto más sustancial de la Visita y en el que puede decirse consistía su última perfección y feliz éxito".¹² La contradicción entre ambos extremos es sólo aparente, porque la reforma administrativa no podía efectuarse mientras no se arbitrara el oportuno instrumento legal; de esta manera cuando esto se hizo realidad con las ordenanzas de 1782, se le comunicó de forma inmediata al Visitador Escobedo que era voluntad del Monarca aplicarlas en el Perú por lo que se le pedía hiciera llegar cuanto antes las observaciones oportunas.¹³ Un año después, en 1783, se le ordenaba explícitamente la aplicación de las ordenanzas en el territorio del Virreinato.¹⁴ Y desde ese momento la tarea del Visitador se centró fundamentalmente en ese propósito. Pero antes y después de las reales ordenanzas, insisto, la labor de la Visita y la implantación de las intendencias están en un mismo plano de actuación".

Todo lo expuesto hasta aquí y conociendo que las visitas generales anteriores fueron normalmente lentas, farragosas y sobre todo prácticamente inútiles, a las que bien se puede aplicar la gráfica y afortunada comparación del marqués de Montesclaros con "los torbellinos que suele haber en las plazas y calles, que no sirven sino de levantar el polvo y paja y otras horrruras de ellas, y hacen que se suban a las cabezas"¹⁵ (hasta tal punto debía ser cierto esto que, como destaca Céspedes, el Consejo de Indias, desilusionado de su eficacia, la desestimó como el instrumento más adecuado para solucionar los problemas americanos)¹⁶ todo ello, decía, me hizo pensar que ese *instrumento*, eficaz en un caso, todo lo contrario en el otro, no podía ser el mismo, que un estudio comparativo tenía que arrojar necesariamente diferencias sustanciales. Y creo que así es en efecto.

LA AUTORIDAD DE LOS VISITADORES

La primera y más importante diferencia proviene de la distinta autoridad, real y efectiva, con que se dota a los visitadores generales. Formalmente no se detectan grandes diferencias entre las atribuciones y autoridad que se les otorga en ambas etapas: elegir sus colaboradores y

incrementar la imposición fiscal; probablemente sea así en el caso de Gutiérrez de Piñeres, sin profundizar en el caso no puedo afirmar lo contrario. Sólo apunto que la misma acusación se hizo contra los otros visitadores y contra las reformas hacendarias, cuando la verdad fue que ciertamente se incrementó la presión fiscal por la vía del apremio y de la mejor administración, pero sin subir sensiblemente la carga impositiva. La prosperidad económica que trajo su gestión en la mayor parte de los territorios, muy especialmente en los novohispanos, son el mejor aval de esta afirmación. En conclusión y en consideración a lo expresado, creo que

las visitas neogranadinas son poco útiles para los propósitos de este trabajo.

¹² Oficio de Escobedo a Gálvez. Informe general sobre la Visita, 20 de octubre de 1785. Archivo General de Indias (A.G.I.), Lima, 111, y Biblioteca de la Real Academia de la Historia (B.R.A.H.) *Col. Mata Linares*, t. VII, fs. 320-387, ms. 9-1.162.

¹³ R.O. 29 de julio de 1782, A.G.I. Lima, 1.118.

¹⁴ R.O. 19 de agosto de 1783, A.G.I. Lima, 1.117.

¹⁵ SOLORZANO PEREIRA, Juan de, *Política Indiana* (Buenos Aires, Madrid, 1930) V, X, 19.

¹⁶ CESPEDES, *La visita*, pág. 1.021.

tenientes; recibir el auxilio de las autoridades políticas, judiciales y económicas, incluido el propio Virrey; ser obedecidos por los alguaciles y demás funcionarios ejecutivos, etc. Pero es en la puesta en escena de esta autoridad, en la ejecución práctica de tales atribuciones, donde nos encontramos con la diferencia sustancial. La visita durante los Austrias fracasa principalmente por esto; porque por más voluntariosos, inteligentes y sagaces que fueran los visitantes era imposible romper el enmarañado tejido de intereses de las sociedades indianas, sin contar con la decidida colaboración de las autoridades locales que, por otro lado, generalmente eran parte interesada, y en el caso de los virreyes y presidentes gobernadores, celosas además de sus prerrogativas y autoridad. Ante esta situación el gobierno central no hizo demasiado para romper el equilibrio y apoyar sin cortapisas a sus enviados. Aunque los visitantes carolinos en un principio se encontraron en la misma situación, pudieron salir adelante gracias al apoyo del gobierno metropolitano: la voluntad política del Rey y sus ministros es ahora absolutamente distinta, de franco e incondicional apoyo a los visitantes.

En esta línea de argumentación es interesante comprobar un paralelismo entre las dos visitas a los virreinos tradicionales: Gálvez desde el primer momento se enfrentó a la labor obstruccionista del Virrey marqués de Cruillas. Cuatro meses después de su llegada a la Nueva España el Visitador escribe por la *vía reservada* exponiendo las dificultades que se oponían a su misión: "...debo pasar luego a Veracruz para abrir la visita de aquellas cajas reales y tomar las demás providencias que se previenen en las reales instrucciones, si el Virrey no me impide el libre uso de la visita, como es regular que lo haga, a vista de que ya me niega las más claras facultades que para ello me están cometidas; solicita que le dé cuenta de mis determinaciones de justicia; me pide autos como si fuera un juez de apelaciones; por fin pretenden que faltando a mis obligaciones, le manifieste las instrucciones reservadas". Y más adelante continúa: "Estos procedimientos y otros con que el Virrey empieza a impedir el curso de la visita me hace conocer que su fin, como el de muchos que tienen el mismo interés, se dirige a dejarla ilusoria a fuerza de suscitar dificultades y de controvertir la jurisdicción independiente que las leyes y las reales instrucciones me conceden".¹⁷

El mismo mes en que Gálvez fechaba su carta, noviembre de 1765, se decidía en la Corte de Madrid la sustitución del Virrey, aprovechando el subterfugio de que se había cumplido el quinquenio para el que había sido nombrado, al mismo tiempo que la designación de su sucesor, el marqués de Croix,¹⁸ quien, por las dificultades de siempre retrasó su viaje y no le relevó del mando hasta agosto del siguiente año. La residencia del Virrey saliente se encargó inicialmente al propio Gálvez, pero poco después se rectificó lo que hubiera sido un grave error "por pura razón de justicia, pues se advirtió poco regular someter al virrey saliente al fallo de quien había sido su último antagonista en las disputas sobre su autoridad y competencias".¹⁹

¹⁷ Gálvez a Arriaga, Jalapa, 20 de noviembre de 1765. A.G.I. México, 1761; cfr. ANTOLIN ESPINO, M^o del Populo, "El Virrey marqués de Cruillas (1760-1766)", en *Virreyes de Nueva España 1759-1779*, I (Sevilla, 1967) pág. 147 y ss.

¹⁸ Arriaga a Croix, 5 de noviembre de 1765. A.G.I. México, 1508; cfr. NAVARRO GARCIA, Luis. "El Virrey marqués de Croix (1766-1771)" en *Virreyes de Nueva España*, I, pág. 162.

¹⁹ ANTOLIN ESPINO, *op. cit.*, pág. 155.

En las instrucciones del Ministro Arriaga al nuevo Virrey se le recomendaba la más amplia colaboración con el Visitador,²⁰ recomendación que Croix cumplió al pie de la letra; se entabló entre ambos magistrados una corriente de simpatía y, unidos por los mismos ideales y deseos de reforma, actuaron como un perfecto binomio de gobierno, constituyendo, como dice Navarro García "una de las etapas más creadoras de la historia del país, llena de realizaciones y promesas, de tentativas desmesuradamente ambiciosas y de fracasos no menos sonados; una etapa, en fin, de extraordinaria movilidad y de muchos contraluces, tal y como de la personalidad de los hombres que la hacen se podía esperar".²¹

El proceso se repite en el Perú con muchas similitudes. José Antonio de Areche, colaborador de Gálvez en la Visita General a la Nueva España, es el elegido por éste —ya como Ministro de Indias— para realizarla en el territorio virreinal peruano. El 14 de junio de 1777 entró en Lima y el 5 de septiembre, con grave contradicción del Virrey, publicó el bando de la Visita General. El enfrentamiento entre el Visitador Areche y el Virrey Guirior fue mucho más violento que el ya reseñado para el Virreinato septentrional. Palacio Atard, como se dijo, le ha dedicado una monografía específica a este sonado litigio. Y como en la Nueva España fue el Virrey quien salió con la peor parte. Su destitución fue fulminante, sin las contemplaciones y suavidad del caso mexicano. Para sustituirle se designó al Capitán General de Chile don Agustín de Jáuregui, quien sin previo aviso llegó al puerto del Callao en julio de 1780; "el día 19 presentóse el secretario de Jáuregui en el despacho de Guirior, exhibiendo la real cédula de 10 de enero de 1780, por la que se transfería el mando del Virreinato, dándoselo a dicho Capitán General. Esta fue la primera noticia que tuvo Guirior de su destitución".²²

El triunfo de Areche sería sin embargo efímero. En opinión de Palacio Atard no era el hombre más indicado para llevar a cabo tan delicada tarea. Era la antítesis del carácter eficaz y afable de su protector, el Ministro Gálvez. Sus relaciones con el nuevo Virrey no mejoraron; y al repetir el Visitador las mismas quejas que habían determinado la sustitución de Guirior, las autoridades metropolitanas entendieron que el verdadero escollo era la persona del Visitador y así se decidió prescindir de él y nombrar a un colaborador suyo, Jorge de Escobedo, para continuar con la Visita, cuyo éxito era el verdadero y único objetivo que se perseguía. "Con Palacio Atard hemos de convenir en la unidad de la Visita General. A Escobedo le animan los mismos propósitos y fines que a su antecesor y se le otorgan los mismos instrumentos legales. Pero también habrá que convenir en que las circunstancias de alguna forma han cambiado, no sólo por el talante de los nuevos protagonistas, Escobedo, Jáuregui y después Croix, sino porque escarmentados en cabezas ajenas evitarán las fricciones que condujeran a tan funestas consecuencias a sus predecesores".²³

²⁰ Arriaga a Croix, 25 de enero de 1766. A.G.I. México, 1508; cfr. NAVARRO, *op. cit.*, pág. 166 y ss.

²¹ *Ib.* pág. 176.

²² PALACIO ATARD, *op. cit.*, pág. 316 y ss.

²³ ESCOBEDO, Ronald, *El Tribunal de Cuentas de Lima* (en prensa).

LA SUPERINTENDENCIA

Para reforzar la autoridad de los visitadores peruanos se les otorgó el cargo de Superintendente general de la Real Hacienda, atribución que inveteradamente había sido prerrogativa exclusiva del máximo gobernante virreinal; primero bajo la denominación de *gobierno por mayor de la Real Hacienda* y después, desde 1747, bajo el gobierno de don Manuel de Amat, con este título.²⁴ Líneas abajo insistiré en el carácter preferentemente económico, más concretamente hacendístico, de las visitas carolinas. Desde esta perspectiva es fácil comprender la libertad de acción que supuso para Areche y Escobedo hallarse investidos de estas facultades, ser los máximos responsables de la administración fiscal e introducir así las reformas que se les había encomendado, sin tener que dar cuentas de sus acciones sino a las autoridades superiores de la Metrópoli. La identificación entre la Visita y la Superintendencia llega a ser tal que dice Escobedo en su informe general al Ministro Gálvez "apenas podría señalárseles diversos límites, ni discernirse lo que es propio de cada uno de los encargos..." Por el uso de esta autoridad, continúa el Visitador, no ha sido necesario "...valerse de los extraordinarios medios que en otras circunstancias pudiera obligar, y esta bien meditada disposición facilitó la empresa, precavió muchos de los accidentes que tal vez la hubieran malogrado".²⁵

DIFERENCIAS PUNTUALES

El análisis de los capítulos de las instrucciones entregadas a Gálvez²⁶ y Areche —que como sabemos son las mismas que se dieron a Escobedo²⁷—, arroja también sustanciales diferencias, dentro de un aparente paralelismo y similitudes, con las que se dieron a los visitadores generales de los Habsburgo, muy variadas estas últimas, por otra parte, en su extensión y precisión. En efecto, a los visitadores carolinos lo mismo que sus predecesores se les encargó las mismas labores informativas sobre abusos, arbitrariedades e injusticias de los diversos tribunales y oficinas administrativas en el uso de sus atribuciones, castigar a los transgresores, ajustar los usos y reglamentos a las leyes en vigor, procurar el incremento del Erario, etc. Pero, repito, al examinar estos capítulos con más detenimiento nos encontramos con un espíritu diferente, el de la reforma, que se concreta en modificaciones más o menos sustanciales:

²⁴ Cédulas de 27 de agosto de 1747 y 30 de junio de 1751. Cfr. MATRAYA Y RICCI, *El moralista filalético o el confesor imparcial* (Lima, 1819) núm. 316 y *Memoria del Gobierno del Virrey Amat* (Sevilla, 1947) pág. 345.

²⁵ Informe general de Escobedo (vid. nota 12).

²⁶ A Gálvez se le entregaron tres instrucciones. Dos por el Consejo de Indias: una que hacía referencia a los asuntos de justicia y otra a los de Hacienda, fechadas respectivamente el 14

y 16 de marzo de 1765. La tercera, por la "vía reservada", fechada el 14 de marzo, se refiere también, exclusivamente, a la Real Hacienda. Las tres han sido publicadas por PRIESTLEY, *op. cit.*, págs. 404-417.

²⁷ Son también tres las instrucciones que recibió Areche: una de justicia, 17 de mayo de 1776, otra de Hacienda, 20 de junio, y una "Instrucción reservada para el interior gobierno del Visitador General del Perú", también de 20 de junio. A.G.I. Lima, 1.082.

a) Las visitas carolinas no se limitaron a la *información*, sino que los visitadores, revestidos de un carácter ejecutivo, movieron y removieron el sistema, aplicando paulatinamente una serie de medidas reformistas.

b) Para ello contaron con mayor libertad de iniciativa que sus predecesores; pudieron así introducir soluciones no contempladas en las instrucciones, buscando sólo la armonía con el Virrey y la posterior confirmación real.²⁸ En el caso de los visitadores peruanos la autonomía del visitador se incrementa con sus atribuciones de superintendencia.

c) Las oficinas de Hacienda —tribunales de cuentas, cajas reales, administraciones particulares— son reestructuradas en su composición, atribuciones, métodos de trabajo, jurisdicción, etc., incluso antes de que se promulguen las ordenanzas de intendentes, de tal manera que gran parte de las reformas que preveía el régimen intencional ya estaban introducidas o incoadas cuando se comenzaron a aplicar los artículos de las Ordenanzas.²⁹

d) Para ejecutar este programa los visitadores borbónicos estuvieron autorizados a efectuar las reformas de personal —ceses, jubilaciones, ascensos, traslados—, en contraste con las atribuciones de sus antecesores, de carácter judicial, que sólo podían suspender o desterrar a los gravemente culpados e, incluso así, no se hizo uso pródigo de esta facultad.

e) En el caso de las rentas o ramos de Hacienda las instrucciones carolinas no se limitan, como había sido costumbre, a unas vagas recomendaciones para su incremento y a evitar fraudes y abusos por parte de los administradores, sino a procurar una mayor eficacia en la recaudación, reestructurando, por una parte, el aparato administrativo —*arreglo* de las oficinas de Hacienda, estancamiento de algunos ramos, potenciación de las aduanas, creación de administraciones autónomas, etc.— y, por otra, simplificando el sistema impositivo en los ingresos procedentes del comercio, que se reducen básicamente a la alcabala y al almojarifazgo, o adoptando medidas que alentarán la minería.

f) En ambas instrucciones reservadas de Hacienda —las de Gálvez y Areche— se encuentra la recomendación clave que, como ya expresé anteriormente, da pleno sentido a las visitas: estudiar la posibilidad y procurar el establecimiento del régimen de intendencias;³⁰ hecho que debía culminar el proceso reformista.

CARÁCTER ECONÓMICO

Adelantaba líneas arriba el carácter preferentemente económico que tienen las visitas generales en el reinado de Carlos III. Las visitas bajo los Habsburgo tuvieron una doble motivación, judicial y hacendística,

²⁸ Capítulo X de la Instrucción reservada de Hacienda de Gálvez.

²⁹ Remito a mis dos trabajos antes citados sobre el Tribunal de Cuentas y la Reestructuración de la Hacienda.

³⁰ Artículo XXXI de la Instrucción reservada de Gálvez.

³¹ Cfr. ARREGUI, *op. cit.*, págs. 49-54.

pero la primera tiene una nota prevalente, porque fueron ante todo una labor de fiscalización de las audiencias y demás órganos de justicia, como fiel reflejo de las preocupaciones fundamentales de la monarquía austriaca³¹ y, subsidiariamente, instrumentos de control fiscal, aunque también en este aspecto se trata de examinar si los funcionarios han cumplido con sus obligaciones y, en caso contrario, imponer las sanciones oportunas.

En las visitas carolinas, por lo contrario, pese a que también tienen esa bipolaridad, la parte de Hacienda es la sustancial de la misión. La inspección de la administración de justicia parece ser un añadido para darles carácter de *generales*. Tanto es así que la visita de Gálvez es la continuación de la frustrada *Visita de Real Hacienda* de Francisco Anselmo de Armona, quien murió antes de hacer efectiva su misión. La de Gálvez se convierte en *General* por la suma de las instrucciones de justicia. Las *instrucciones reservadas*, extendidas por la Secretaría de Indias, hacen referencia exclusiva a las materias hacendísticas. Las instrucciones sobre la inspección de tribunales de justicia y la ejecución de ésta, con especial referencia a los indios,³² se le dieron por el Consejo de Indias, cada vez más mermado en sus atribuciones y relegado a ser sólo el máximo órgano judicial ultramarino. Antolín Espino comenta con acierto: "Sorprende, realmente, la vaguedad de las indicaciones contenidas en las instrucciones dadas a Gálvez por el Consejo. Parecen los tanteos de un Tribunal deficientemente informado de la situación y las necesidades del extenso cuerpo político que gobernaba".³³ La acción del Visitador, por otra parte, centrada principalmente en resolver los problemas económicos y en la expansión de la frontera norte de la Nueva España, confirman estas apreciaciones; la administración de justicia fue para él un encargo accidental.

El paralelismo se puede establecer nuevamente con el Virreinato peruano. Las instrucciones de Areche fueron en lo esencial —cualitativa y cuantitativamente— hacendísticas. Y aunque las instrucciones para la inspección de la administración de justicia parecían estar en el mismo nivel, comparativamente son más breves y genéricas. Areche guió sus primeros pasos a poner orden en este terreno. La situación no parecía nada halagüeña: expedientes retrasados, procesos lentos y farragosos y, lo que era aún peor a los ojos del Visitador, la mayor parte de los ministros, en contra de la legislación vigente, eran criollos con innumerables lazos e intereses en la tierra, bien por razones de parentesco, bien por relaciones económicas, con los estamentos sociales más importantes e influyentes, de tal manera, dice Palacio Atard, que "era imposible llevar a cabo una acción violenta que culminara en la deposición fulminante de los magistrados inculcados. El sólo hecho de las pesquisas dio lugar a movimientos y a intrigas para hacerla inútil".³⁴ El Visitador se limitó a recomendar el traslado de los más nocivos y a traer nuevos jueces que se ajustaran a lo previsto en la legislación. "Prudente se mostró esta vez el Visitador, concluye Palacio Atard, absteniéndose de emprender una acción por lo tremendo, a lo que le impulsaba tanto su temperamento. Procuró acudir al remedio no de una manera espectacular, sino con sensata moderación, buscando la eficacia".³⁵

³² Id.

³³ ANTOLIN ESPINO, *op. cit.*, p. 291

133.

³⁴ PALACIO ATARD, *op. cit.*, p. 291 y siguientes.

³⁵ *Ib.*, p. 292.

Escobedo durante todo el tiempo de su gestión no hizo absolutamente nada en este aspecto. En su informe general explica al Ministro Gálvez que cuando se hizo cargo de la Visita habían corrido ya "cerca de 5 años desde que mi antecesor la publicó, y practicadas en su tiempo algunas breves diligencias para esclarecer las circunstancias de los ministros de esta Audiencia, no juzgué prudente volver a empezarla, renovando unas actuaciones odiosas y que nunca habían de tener otro fin más dichoso que el que les diese la buena o mala conducta de los ministros, que no necesitan más providencias o encargos que los de nuestras santas y venerables leyes para llenar con justificación y pureza su ministerio". La solución que en consecuencia sugería, coincide con la que unos años antes había propuesto José Antonio de Areche: una elección más cuidadosa de los jueces, porque, concluía, la observancia de las leyes y la recta administración de justicia "penden siempre del carácter y virtudes de los sujetos que componen los tribunales".³⁶

LAS VISITAS DE HACIENDA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XVIII

Las notas características de las visitas carolinias, que se han ido perfilando, son el fruto de la evolución de la monarquía borbónica en la que la consideración económica, al menos para los territorios ultramarinos, se hace cada vez más manifiesta, y a la reflexión de los hombres de la Ilustración sobre esta materia. Son por lo tanto la culminación de un proceso gradual que se acelera en el reinado de Carlos III. Sin embargo en las primeras décadas del siglo, concretamente en 1714, se hizo un intento revolucionario por modificar la tradicional institución de la Visita y, lo que es más sorprendente, a partir de ella la propia estructura administrativa y política de las Indias, a través de un *Tribunal de Oidor y veedores*, que emanaba de la Real Instrucción de 9 de noviembre de 1714, según lo expuso Analola Borges en su comunicación al II Congreso Venezolano de Historia.³⁷ El experimento se hizo en Venezuela con el fin primario de controlar el creciente comercio de la provincia atlántica en una época sumamente crítica, como son los años posteriores a la Guerra de Sucesión. Y a partir de este hecho la asunción de facultades de máximo tribunal de justicia, tribunal de residencias de cualquier funcionario fuese cual fuere su rango y la posibilidad de asumir las atribuciones de las autoridades inculpadas; es decir, todo iba encaminado a fortalecer "la autoridad, al parecer única, del oidor y alcalde visitadores, frente a la multiplicidad de autoridades en los distintos campos de la administración".³⁸ La autora concluye que este experimento puede considerarse como un precedente de la reforma intencional en Indias, antes incluso de que se intentara en la Península. Interesantes sugerencias. Pero sea como sea, lo cierto es que el mencionado *tribunal* fracasó rotundamente en su cometido, como no podía ser de otra manera: su creación, organización y atribuciones no parecen el fruto de una acción meditada y contrastada con la realidad americana,

³⁶ Informe general de Escobedo (vid. *supra* nota 12) f. 386 y s.

³⁷ BORGES, Analola, "Una real instrucción de 1714, primer intento re-

formista de los jueces visitadores en Indias y posible precedente del sistema de intendentes" (Caracas, 1975).

³⁸ *Ib.*, p. 125.

lo que se pone en evidencia con la falta de claridad y coherencia de la *Instrucción*. Pero estaba condenado al fracaso sobre todo por no habersele dotado de los instrumentos necesarios para enfrentarse a la situación tradicional, ni contar con una doctrina política y económica, definida y plenamente asumida por el poder central, que respaldara su actuación.

En la Nueva España, que durante el siglo XVIII se va distanciando cada vez más en importancia económica del Virreinato peruano, se intentó orientar y aprovechar ese crecimiento económico y cortar los abusos inveterados de la administración hacendaria. Para ello —olvidada ya la política de comisionar visitadores generales— se recurrió al envío de visitadores con exclusivas atribuciones hacendísticas, que han sido estudiadas en una interesante monografía por Amalia Gómez.³⁹ Son concretamente las de Francisco de Pagave (1710-1715) y Pedro Domingo de Contreras (1729-1733) y dos pesquisas de Prudencio Antonio de Palacios. Las visitas pusieron de manifiesto lo que ya se temía: un verdadero desorden e indisciplina en las finanzas mexicanas; pero las razones de siempre, la ineficacia de los visitadores y la oposición de los virreyes, impidieron que este conocimiento se tradujera en reformas importantes. El hallazgo de la doctora Gómez, como dice Luis Navarro en el prólogo de la obra, es la eficacia de la labor de Palacios en la pesquisa que realizó como fiscal de lo civil entre 1723 y 1733, contando para ello con el apoyo y colaboración del Virrey Casafuerte "... así se cuentan el arreglo de la Caja Real de México, la reforma de las normas reguladoras del galeón de Manila, la creación de una junta para la liquidación del atraso de la contabilidad, amén de los frecuentes y atinados dictámenes suministrados al Virrey en asesoramiento del erario novohispano".⁴⁰

En contraste con el revolucionario y poco sensato experimento venezolano, las visitas y pesquisas estudiadas por la doctora Gómez se nos presentan en una línea de continuidad con la institución tradicional de los Austrias, pero, al mismo tiempo, se perciben algunas modificaciones teóricas y prácticas, como una preparación de las visitas y reformas carolinas.

LA ILUSTRACIÓN, CAMPILLO Y LA VISITA

Estos tímidos intentos, con sus fracasos y alguno que otro éxito, van preparando, repito, el terreno para las grandes reformas de Carlos III; pero donde realmente se fraguan la mentalidad y los instrumentos que las hicieron posibles fue en la labor intelectual de economistas y tratadistas de la Ilustración española. Entre los que es justo destacar a José del Campillo y Cosío y a su obra *Nuevo Sistema de gobierno económico para América*, que aunque se finalizó de redactar en 1743 no se publicó, como bien se sabe, hasta 1789.⁴¹ Sin embargo la obra, como dice Miguel

³⁹ GÓMEZ, Amalia, *Visitas de la Real Hacienda novohispana en el reinado de Felipe V*, (Sevilla, 1979).

⁴⁰ Prólogo de Luis NAVARRO, a la obra de Amalia GÓMEZ, citada en la nota anterior; p. XVI.

⁴¹ CAMPILLO Y COSÍO, José del, *Nuevo sistema de gobierno económico para América* (Madrid, 1789).

Artola "aparentemente olvidada, no se perdió, y en los años sucesivos fue copiada innumeradas veces y suponemos fuese consultada, al menos otras tantas, por gentes de influencia en los asuntos de gobierno. Pasó el tiempo, pero las ideas de Campillo enunciadas no perdieron actualidad, y en 1779 vieron la luz amparadas por el nombre de Bernardo Ward, quien copió textualmente el *Nuevo Sistema* en la parte segunda de su *Proyecto económico*, amparándose en la circunstancia de encontrarse inédita la obra de Campillo".⁴²

Campillo después de analizar la realidad indiana con pesimismo exagerado —lógico, por otra parte, para contrastar los beneficios que debían derivarse de la aplicación de su proyecto— elabora un revolucionario programa de reformas que finalmente debían desembocar en la instauración de las intendencias y del libre comercio, como los medios más idóneos para hacer progresar económicamente ambos hemisferios e incrementar, en consecuencia, los frutos del Erario. Pero todo este andamiaje pasa necesariamente por la *Visita General*, como el instrumento previo e insustituible para conocer la realidad americana, aunque desde un punto de vista diferente, como "una consecuencia inmediata del pensamiento de las luces: la necesidad del conocimiento de América a través de los hombres ilustrados".⁴³ Desde esta perspectiva la *Visita* para Campillo es *informativa*, en aparente línea de continuidad con la institución tradicional y en oposición a lo que serían más tarde las carolinas, que además de esta misión tuvieron un neto carácter ejecutivo. Probablemente lo que todavía no estaba claro en tiempos de Campillo, ya se conocía perfectamente en el reinado de Carlos III y, sobre todo, se tenía una idea más clara de lo que se quería hacer. De todas formas, aunque de una manera más limitada, Campillo también otorga este carácter a su *Visitador* para "aquellos puntos del sistema de gobierno económico que se reconozcan por útiles fuera de toda duda", como, por ejemplo, dice, la instauración de la Intendencia,⁴⁴ y que, en el caso que así fuera, el intendente debía estar al tanto del objeto de la *Visita* —para actuar, supongo, de común acuerdo con el *Visitador*—; más aún, el nombramiento para el nuevo cargo debía recaer sobre uno de los comisarios de la *Visita*. Y habiendo entrado ya en materia, Campillo no se queda corto y apunta al meollo de la cuestión: la obstrucción de los virreyes; en consecuencia propone que aun cuando debía consultarse con el gobernante las soluciones a los males descubiertos, éstos debían "arreglarse al parecer de aquél (el Director de la *Visita*) para todos los conducentes remedios".⁴⁵

Las dificultades no se le ocultan, pero Campillo es optimista confiando en la bondad de su proyecto, pero, sobre todo, en algo que vimos como imprescindible para el éxito de las visitas carolinas: el decidido apoyo de la autoridad real: "¿quién duda que arreglándose a ellos sus consejos y recomendaciones y dándoles todo su vigor y fuerza la autoridad de S.M. tendrán el efecto que se desea aún en menos tiempo que el que puede pensarse?"⁴⁶

En los aspectos formales la *Visita* propugnada por Campillo guarda también semejanzas y diferencias interesantes con las que se hicie-

⁴² ARTOLA, Miguel, "Campillo y las reformas de Carlos III" en *Revista de Indias*, 50 (Madrid, 1950), p. 692.

⁴³ ESCOBEDO, *Las reformas*, p. 144.

⁴⁴ CAMPILLO, *Nuevo sistema*, p. 57, núm. 13.

⁴⁵ *Ib.*, p. 57 y siguientes, núm. 14.

⁴⁶ *Ib.*, p. 58 y siguientes, núm. 16.

ron más tarde. Así, por ejemplo la visita general la entendió el tratadista como un cuerpo único para todo el continente americano. Bajo la dependencia de un solo director general, debían formarse tres equipos para efectuarla: 1) en Nueva España, 2) Perú, Chile y Paraguay y 3) Santafé. O, en todo caso, un solo equipo que visitaría sucesivamente cada uno de los territorios.⁴⁷ Las visitas carolinas se hicieron, como sabemos, con absoluta independencia en cada una de las grandes demarcaciones territoriales, aunque eso sí, con unidad de propósitos. La peruana al menos, desde esta perspectiva, puede considerarse como una continuación de la novohispana.⁴⁸ Aunque no era muy difícil preverlo, pues las visitas coinciden con los territorios virreinales, el plan de Campillo coincide más o menos con las visitas reales; salvo dos excepciones, no previó la visita de León Pizarro a la Audiencia de Quito y consignó a Paraguay cuando más fácil hubiera sido hablar de Buenos Aires o, en todo caso, el más genérico, de Río de la Plata.

Para Artola, en la obra ya citada, no hay ninguna duda de que los planteamientos de José de Campillo influyeron decisivamente en la resolución de enviar y en el contenido de la misión de los visitantes en tiempos de Carlos III.⁴⁹ Lo cierto es, en mi opinión, que una y otras se concibieron como un instrumento nuevo, utilizando una vieja institución, para introducir las reformas económicas y políticas propugnadas por la Ilustración.

LA VISITA GENERAL DE TOLEDO

Para terminar este trabajo, creo interesante hacer una última y sugerente comparación entre las visitas generales en el reinado de Carlos III y la que hizo en su tiempo el quinto Virrey peruano, don Francisco de Toledo. Naturalmente son muchas las diferencias que se podrían establecer entre unas y otra; en primer lugar las circunstancias y tiempos tan diferentes y, después, el que en un plano estrictamente jurídico, no parezcan estar en el mismo nivel, porque la visita toledana se entiende más como la inspección de su territorio jurisdiccional por la propia autoridad gubernativa —una *visita de la tierra*—, que como la labor de un funcionario extraordinario enviado por el poder central. De esta manera Céspedes del Castillo no la incluye en la relación de las visitas generales, *stricto sensu*, al Virreinato austral.⁵⁰

Es, en efecto, una visita gubernativa. Y aquí precisamente radica, en mi opinión, aunque resulte llamativo, uno de los puntos de conexión importantes con las visitas carolinas, sobre todo con la peruana. El que sea el propio Virrey quien realice la Visita le inviste de la autoridad ejecutiva de que generalmente carecieron los visitantes bajo la dinastía austriaca, y que, como es bien sabido y lo he dicho antes, fue uno de los factores determinantes del fracaso de la institución, por el enfrentamiento infructuoso con los virreyes y demás mandatarios de la región

⁴⁷ *Ib.*, p. 37, núm. 2.

⁴⁸ Para Palacio Atard uno de los motivos del fracaso de la Visita de Areche, y por consiguiente de su inspirador, el Ministro Gálvez, radicaría aquí:

en no haber comprendido las grandes diferencias que existían entre los dos virreinos tradicionales.

⁴⁹ ARTOLA, *op. cit.*

⁵⁰ CESPEDES, *La visita*.

visitada. Gálvez, que a su título de Visitador general unió el de *Intendente de Ejército*, pero que sobre todo contó con la colaboración incondicional del Virrey Croix, formando ese binomio perfecto de gobierno, del que hemos hablado, pudo trabajar así con enorme libertad. Y esta libertad puede predicarse con más propiedad en los casos de los visitadores Areche y Escobedo, quienes para realizar su misión reformadora en la Real Hacienda peruana se les otorgó plena autoridad ejecutiva con el cargo de *Superintendentes generales*. La eficacia en todos los casos, además por supuesto de los valores personales de los visitadores, radica fundamentalmente en haber encontrado la forma de anular, en gran medida, las fuerzas contrarias, la inercia y los intereses creados de las sociedades indianas, que habían impedido el éxito de la institución.

Pero la visita toledana es también una misión encargada por el gobierno metropolitano y no una simple visita de la tierra. La Junta Magna le encomendó expresamente esta tarea como una de sus obligaciones más importantes.⁵¹ La similitud entre las visitas que comparamos no radica sin embargo en este aspecto tan general, sino en la trascendencia que tienen ambas en el proceso histórico del Virreinato peruano, en la instrumentación de una serie de reformas que aceleraron su transformación institucional: la labor de don Francisco de Toledo comporta, en efecto, un cambio sustancial, una reforma profunda, pero una reforma homogénea. Quiero decir que obedece a los lineamientos políticos, sociales y económicos de los monarcas españoles prácticamente desde los primeros momentos: estructuración administrativa, lucha contra los intereses señoriales de los encomenderos, situación del indígena —búsqueda del equilibrio entre los ideales proteccionistas, su buen tratamiento, y el asentamiento económico de la sociedad española—, producción minera, evangelización, etc. Ideales y propósitos que con relativo éxito se habían ido imponiendo paulatinamente en la Nueva España, pero no en el territorio peruano, donde las luchas civiles e incluso el abierto enfrentamiento con la autoridad real, habían dejado un sedimento de mentalidad levantisca e indisciplinada, que lo había impedido. Las reformas de Carlos III, por lo contrario, intentan, en gran medida, una ruptura con el pasado de acuerdo con las nuevas ideas ilustradas. Pero en ambos casos, y es lo que pretendo resaltar, el ideal reformista está profundamente presente y el instrumento que se utiliza para llevarlo a cabo es la Visita general.

⁵¹ LEVILLIER, Roberto, *Don Francisco de Toledo, Supremo Organizador del Perú* (Buenos Aires, 1935).

