

Centralismo y descentralización en el Plata

Aproximaciones

EDBERTO OSCAR ACEVEDO

“[...] el conocimiento del pasado contiene siempre cierto grado de incertidumbre, de misterio, suplido generalmente por el criterio subjetivo del investigador [...]; el problema reside sobre todo en adecuar ese criterio subjetivo a las necesidades y exigencias de [la Historia]”.

R. ZORRAQUÍN BECÚ,
El federalismo argentino.

INTRODUCCIÓN

Bien que inspirador en dos importantes trabajos del prestigioso americanista alemán Dr. Horst Pietschman¹, confieso no sin cierto temor, que me atrevo a pergeñar estas líneas, movido más por el deseo de llegar a establecer algunas precisiones que porque esté totalmente convencido de tener la única verdad en un asunto que sigue siendo discutible.

Lo que corresponde advertir, inicialmente, es que no se trata (o no me lo he propuesto como tal) de establecer una comparación entre el Virreinato de Nueva España –al que se refiere siempre Pietschman, pues es el que estudió concienzudamente²– y el del Río de la Plata. Asunto que, simplemente, me parece imposible. Aquel llevaba más de dos siglos y medio de existencia cuando se creó el nuestro.

Pero, como la reforma de Intendentes se va a aplicar en ambos cuerpos políticos casi al mismo tiempo (1784-1786), la comparación puede surgir

¹ Me refiero a “Consideraciones en torno a Protoliberalismo, Reformas borbónicas y Revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo XVIII”, en *IX Congreso Internacional de Historia de América*, Sevilla, AHILA, 1922, pp. 325-350. Y a “Actores locales y poder central: la herencia colonial y el caso de México”, en *Symposium: Nation-Building in Latin America: Conflict between local power and national power in the nineteenth century*, S./a. pp. 1-35. Se citarán por “Consideraciones...” y por “Actores...”.

² *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, F.C.E., 1996.

inevitablemente o de forma natural aunque, como es lógico, con todas las diferencias de tiempo, lugar y tradiciones de ambas, tan distintas zonas.

Sin ir más lejos, debe pensarse que en los dos viejos Virreinos de América, las poderosas oligarquías que al correr de los años se han ido formando no existen en los nuevos con igual arraigo, fuerza y conexiones, redes de intereses, lazos familiares y políticos, contactos e influencias. Por lo tanto, en estos últimos, no había tampoco tradición de disputas entre gobierno virreinal y los gobiernos provinciales, como ha señalado el autor alemán³.

En más, creo –para ir avanzando– que un punto clave en esta diferenciación reside en establecer qué carácter y significación política tenían las gobernaciones que integrarían el futuro Virreinato rioplatense.

Porque en ello residiría una primera base que llevaría a entender tres cosas: 1) qué significó el Virreinato como concentración territorial; 2) qué nuevos poderes se dieron o se establecieron para los intendentes con la Real Ordenanza, 3) qué tipo de relación o relaciones se establecieron entre estos y los virreyes.

Piénsese que esto solo ya puede estar marcando diferencias notables respecto de Virreinos como el de Nueva España donde estas mismas cuestiones podían e iban a ser resueltas, posiblemente, de otro modo, porque corrían dos largas centurias e instituciones, de organización y de vida y existencia de una comunidad.

LAS GOBERNACIONES Y EL VIRREINATO

Durante la época imperial, las provincias menores –aquellas donde no había Audiencia– tenían a su frente a un gobernador (que era su capitán general y justicia mayor) con amplias facultades y comunicación directa con España, quien podía dictar ordenanzas, organizar el sistema administrativo, intervenir en la construcción de obras públicas, abasto de las ciudades, etc., dice Zorraquín Becú⁴.

El reconocido maestro citado, en otra obra, afirma que esos gobernadores no dependían administrativamente del virrey de Lima y que eran nombrados por el rey⁵.

³ “[...] hay que perseguir el desarrollo de la relación entre el nivel político-administrativo local y el central a lo largo de dos ejes cronológicos, o sea, el de la larga duración a través de toda la época colonial y el coyuntural que coincide más o menos con el período de las reformas borbónicas...”, en “Actores...”, cit., p. 6.

⁴ Cfr. RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Estudios de Historia del Derecho*, T.I, Cap. IV, “El oficio de Gobernador en el Derecho Indiano”, Buenos Aires, IIHD, 1988, pp. 341-365.

⁵ *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata* (Dir. José M. MARILUZ URQUIJO), Buenos Aires, IIHD, 1955, p. 227.

Cuando los territorios rioplatenses estaban integrados en el Virreinato peruano, sus gobernaciones eran: Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Chuquisaca, Potosí, La Paz y Cochabamba (estas últimas integraban el Alto Perú, con la Real Audiencia de Charcas que lo presidía). Zona especial, diferente del territorio rioplatense, con su ancha base indígena poblacional, sus blancos (criollos y peninsulares) titulares de corregimientos y repartos, con una iglesia bastante criticable por inactiva, con los duros trabajos mineros, etc.

Su economía contaba con un Potosí deteriorado en su producción metalífera, pero que seguía absorbiendo el abasto que le proporciona el Tucumán con su algodón y tejidos y a un Cuyo con sus caldos y Córdoba con sus cultivos.

Paraguay vive encerrado y gracias a su producción de yerba mate, tabaco y maderas se contacta, desde Asunción, con el litoral rioplatense y el interior, vigilando siempre a sus peligrosos vecinos portugueses del Brasil.

Pero el fenómeno económico más significativo del Plata es la expansión de la ganadería, que se da en Buenos Aires, con nuevas estancias de rodeo (tanto como en Santa Fe, Montevideo y Corrientes) con centro en el puerto exportador, que incluye un mercado ilegal para la salida de la plata, y con la ruta que va hacia el norte para las mulas y los lienzos, lograría que el Tucumán –zona de activo intercambio– se afiliase a la órbita comercial de Buenos Aires⁶.

En una gran simplificación, diría que antes de la creación del Virreinato los gobernadores –cada uno con su especial dedicación a los problemas particulares de su provincia– tenían que prestar preferente atención al activo grupo de comerciantes rioplatenses como elenco económico y social de importancia que nucleado en las ciudades impulsaba, movía y, a veces, determinaba por su poder e influencia, la vida de toda una región. Tal vez, jugando un papel preponderante junto al clero secular y regular.

Entonces, hay que tomar en consideración para el Río de la Plata que antes del establecimiento del Virreinato, existían estos niveles (órdenes o planos) institucionales en los que habrán de insertarse (y, por lo tanto, serán dignos de consideración) las reformas futuras.

⁶ GUILLERMO CÉSPEDES DEL CASTILLO, *Lima y Buenos Aires*. Repercusiones económicas y políticas de la creación del Virreinato del Plata, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1947. p. 29.

1. el gobierno central en Madrid
2. el gobierno virreinal lejano en Lima⁷
3. el gobierno regional de cada Gobernación
4. el gobierno local o municipal

Con el establecimiento del Virreinato, ese ordenamiento se transformó así:

1. el gobierno central en Madrid
2. el gobierno virreinal en Buenos Aires
3. el gobierno regional de cada Gobernación
4. el gobierno local o municipal

LAS REFORMAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Dejando de lado la narración de conocidos hechos políticos y militares, nos parece más interesante conocer qué pensaban los provincianos rioplatenses acerca de las reformas.

En cuanto al Virreinato como institución, existen claros testimonios de que fue recibido con general beneplácito, sobre todo en Buenos Aires donde a la triunfante acción guerrera de Cevallos contra los portugueses, se unieron las distintas medidas económicas que tomó en beneficio del nuevo cuerpo político y sus habitantes.

En cuanto a la reforma intendencial, lo primero que cabe decir es que las metas más preclaras del Alto Perú y de toda la extensa Gobernación del Tucumán habían pedido con insistencia, desde hacía más de diez años, la división de esta provincia en dos distritos, cosa que ahora se satisfacía al organizar la Intendencia de Córdoba del Tucumán (con Córdoba, La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis, estas tres últimas desprendidas de Chile

⁷ Se podría entender en este sentido la siguiente expresión del virrey Manuel de Amat (1761-1776) al referirse al Tucumán: "Los distantes términos que comprende esta Provincia no ofrecen la mayor seguridad para el acierto de las providencias del gobernador". Y respecto al Paraguay, dice: "La correspondencia con su gobernador y esta capital es muy difícil para proporcionar las providencias más convenientes, pues interviene la distancia de 1.200 leguas, por lo que los recursos y auxilios ni pueden ser oportunos o llegan ya cuando son insuficientes". Y también: "Desde aquí, el virrey no puede conocer el estado de dicha Provincia". *Memoria de Gobierno* (Ed. de V. RODRÍGUEZ CASADO y F. PÉREZ EMBID), Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1947. pp. 308-309, 316 y 321. Con todas las letras, expresará Cevallos esto mismo, al afirmar: "...porque de Lima, a distancia de mil leguas, no es posible atender al gobierno de estas provincias tan remotas". Cfr. ENRIQUE M. BARBA, *Don Pedro de Cevallos*, 2ª ed., Buenos Aires, 1978, p. 269.

como Corregimiento de Cuyo y de Salta del Tucumán y Catamarca). Esto fue bien recibido por los lugareños pues, por ejemplo, por boca del cabildo de Santiago del Estero expresarían que, con tal medida, el rey concedía “beneficios, arbitra el bienestar, conservación y adelantamiento de sus vasallos, no sólo para los españoles /blancos/, si directamente a amparar, favorecer y socorrer a los indios”⁸.

Téngase en cuenta, para esta última aclaración, que la implantación de la Real Ordenanza de Intendentes conllevaba (o implicaba) la supresión de los corregidores y la anulación de los repartimientos. Además, que aquellos funcionarios y los alcaldes mayores fueron reemplazados no por los intendentes, sino por los subdelegados (de dos y de cuatro causas).

Es que, en realidad, en el orden político, el Virreinato significa una integración regional casi perfecta. La zona de Cuyo se hallaba conectada, económicamente, desde muchos años atrás, con el Tucumán, Buenos Aires y el Alto Perú. En esta última región, segregada del Virreinato de Lima, el régimen intendencial significó –no se olvide que llegó después de una tremenda sublevación– un reordenamiento institucional y progresista que pese a todos los esfuerzos, no alcanzaría para soldar esa particular zona con el resto del Virreinato de Buenos Aires⁹.

Ahora bien: dice el historiador Mariluz Urquijo que, en el plan de reformas del ministro Gálvez, entraba “disminuir las prerrogativas y facultades de los virreyes indianos”¹⁰. Pero como el Virreinato del Río de la Plata será nuevo, no habría casi que considerar esta cuestión, pues en el pensamiento del ministro de Indias sólo habría entrado la estimación acerca de los poderes de los virreyes existentes.

Pero, para los nuevos, ¿en qué consistiría la disminución de facultades?

LAS REFORMAS ECONÓMICO-FINANCIERAS

Aquí comienza a enturbiarse la cuestión. Pues la Real Ordenanza estableció –como novedad y reforma importante– la Superintendencia de Real

⁸ Cfr. EDBERTO OSCAR ACEVEDO, “Fuerzas históricas y opciones político-culturales en la Hispanoamérica del siglo XVIII”, en Simposio Internacional, *La formación de la cultura Iberoamericana. Siglo XVIII*, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Católica de Eichstatt, Alemania, 26-29 de noviembre de 2003 [en prensa]. Y EDBERTO OSCAR ACEVEDO, *La Intendencia de Salta del Tucumán en el Virreinato del Río de la Plata*, Instituto de Historia, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1965, p. 120.

⁹ Cfr. EDBERTO OSCAR ACEVEDO, *Las Intendencias Altooperuanas en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.

¹⁰ JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, “La causa de Hacienda”, en *Estudios sobre...*, cit., p. 101.

Hacienda, separada del virrey, medida que, según Pietschman, habría que “ver como una centralización”¹¹ porque se la hacía depender, directamente, de la Secretaría de Indias, es decir, del mismo Gálvez (es sabido que a partir de 1788, aquella se unió nuevamente al virrey).

Además, se organizaba la Junta Superior de Real Hacienda (presidida por el superintendente), medida que Pietschman considera de “descentralización material”¹² pues con ella se formaba una “segunda corte superior aparte de la Audiencia. A la vez, había Juntas provinciales de Real Hacienda en las capitales de cada Intendencia”.

Con estas dos medidas, según el autor alemán, había “cuatro en vez de dos autoridades superiores en el virreinato” (de nueva España). Ellas serían: virrey, Audiencia, Junta superior y superintendente. “Lo cual hay que entender como descentralización material”. A lo que se agrega: “Una descentralización local significaba la división del Virreinato en 12 provincias y la correspondiente introducción de los intendentes de provincia que adoptan muchas facultades que antes residían en el virrey como superintendente o como gobernador del reino de Nueva España propiamente dicho... [...]; esta medida significaba una descentralización administrativa y local”¹³.

Entonces habría, hasta 1788, bastante descentralización, pues existían:

1. el gobierno central en Madrid
2. el gobierno virreinal (con Junta superior y superintendente separados)
3. el gobierno central en cada Intendencia
4. el gobierno local o municipal (con subdelegados)

Ahora bien, después de 1788, al recobrar los virreyes el poder económico –con las funciones de la Superintendencia– y la subordinación de los intendentes –que no confirmaban más las elecciones capitulares, ni nombrarán a los subdelegados– se producirá una centralización, ya que existirán:

1. el gobierno central en Madrid
2. el gobierno virreinal con la Superintendencia unida
3. el gobierno central de cada Intendencia
4. el gobierno local o municipal (con subdelegados)

Destaco la importancia de estos dos momentos, es decir, antes y después de 1788, respectivamente marcados por más descentralización o por más centralismo.

¹¹ “Consideraciones...”, cit., p. 336.

¹² Idem, id..

¹³ Idem, pp. 336-337.

INTENDENTES DE PROVINCIA

Dice Pietschman que como a los intendentes se les otorgaron poderes en “ciertos aspectos de justicia y de gobierno”, esto significa una centralización regional.

Pero, al mismo tiempo, escribe que hubo alguna descentralización al quedar los cabildos sin control directo (por la anulación de alcaldes mayores y corregidores) y también al haberles concedido a los intendentes funciones de vice patrones.¹⁴

O sea que, escribe: “resumiendo, se puede decir que las diferentes órdenes contenidas en la Ordenanza resultaban ser en parte una descentralización administrativa y en parte una centralización administrativa”¹⁵.

Estas oscilaciones lo llevan al autor a concluir “que los conceptos “centralización” y “descentralización” no son idóneos como criterios para juzgar con ellos exclusivamente la importancia histórica de la reforma administrativa de 1786” (en México)¹⁶.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

Como marco general económico-social y aun político, hay que tener presente, siempre, que con el tiempo han ido creciendo internamente los espacios –Gobernaciones, Intendencias– y los poderes regionales y locales dentro del Virreinato rioplatense. Hasta se llega a plantear –debido a ese crecimiento– que ciertos gobiernos subordinados (Montevideo) pasen a la categoría de Intendencias.

Al crear este Virreinato se buscó, por consideraciones político-estratégicas internacionales, reunir y retomar el poder, el control territorial de una amplia zona sudamericana. Pero, al mismo tiempo, se producía una descentralización administrativa regional.

Contra el disperso gobierno anterior, el Virreinato significó una reacción. Mas, al no darle Gálvez grandes poderes económicos a los virreyes, las Intendencias provinciales vinieron a profundizar la situación preexistente. A la vez, al reducir el espacio a gobernar, se buscará más eficacia. Y se logrará. Pero, luego, el virrey recuperará poderes económicos.

¿En qué reforzaron los intendentes a las regiones? Con medidas acertadas de progreso en los órdenes social y cultural (hospitales, escuelas, camio-

¹⁴ Idem, *id.*, p. 338.

¹⁵ “Actores...”, *cit.*, p. 27.

¹⁶ “Consideraciones...”, *cit.*, p. 339.

nes, nuevas poblaciones, parques, acueductos, explotaciones, etc.) contribuyeron a dar valor y a convencer de su crecimiento en derechos de los mejores provincianos.

¿Hasta dónde controlaron los intendentes a las administraciones locales? Pienso que bastante; soldaron a todas las ciudades a la administración provincial. O sea que dentro de cada Intendencia hubo una centralización espacial que se concentraba en la capital respectiva.

La sociedad criollista –por medio de reclamos y representaciones, por ejemplo, de Charcas, de Jujuy– exige cargos interesantes para sus hijos. Es el modo de pensar de esta “élite de jerarquía elevada”, como llama el autor alemán¹⁷.

Pero en el Río de la Plata no se ve esa subordinación al poder virreinal que aparece en México. No hay centralismo marcado y sí una unión al poder de la capital virreinal y colaboración cuando lo exigen circunstancias graves.

No se registran muchas quejas de los cabildos contra los gobernadores intendentes quienes, por ejemplo, en el Alto Perú, intervenían en las elecciones de los oficios concegiles. Y, reclamando por sus derechos municipales, llegarían, como el de Charcas, a calificar a aquel poder como “tiranía”. Es que, debe saberse diferenciar: los cabildos de los capitales de Intendencia podían ser los que más sintieran la presencia y la acción (intervención) político-administrativa de los intendentes. Otro caso se dio en Asunción del Paraguay con un intendente al que acusaba el cabildo de causarle “una gran depresión” ya que se veía “privado de los fueros de su libertad”¹⁸.

Pienso que se podría llegar a la conclusión de que en un intento por racionalizar, modernizar y hacer más útil para todos la administración pública ejercida por el Estado, se implantó la Real Ordenanza que contenía, junto a elementos de control y de uniformidad de poderes, otros que significaron – como escribió acertadamente Céspedes del Castillo– una “moderada descentralización”¹⁹.

El mismo Pietschman, en su obra (en alemán) de 1972, que se editó en castellano en 1996, escribió que el intendente de provincia novohispano “no fue un instrumento destinado a centralizar y a unificar internamente al reino”.

¹⁷ “Actores...”, cit., p. 27.

¹⁸ EDBERTO OSCAR ACEVEDO, “La causa de Policía (o Gobierno), en *Estudios...*”, cit., p. 80. Y EDBERTO OSCAR ACEVEDO, *La intendencia del Paraguay en el Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, p. 121.

¹⁹ GUILLERMO CÉSPEDES DEL CASTILLO, *América Hispana (1492-1898)*, Tomo VI de la *Historia de España* (Dir. M. TUÑÓN DE LARA), Barcelona, Labor, 1983, p. 345.

En el caso de la Nueva España, era necesaria una reorganización de la administración y, en parte, una reforma de un sistema administrativo que ya no era capaz de funcionar por exceso de trabajo y, en alguna medida, por corrupción (probablemente porque a los funcionarios se les pagaba demasiado poco), con el fin de volverlo nuevamente funcional, además de que la Corona espera más que nada un aumento de ingresos, aparte de promover el desarrollo económico²⁰.

Finalmente, es probable que haya habido más descentralización antes de 1788 y más centralismo después de esa fecha en el Plata donde, por lo demás, concluyen entonces las actuaciones de los mejores intendentes reformistas de provincia que produjeron un marcado crecimiento regional.

ABSTRACT

Starting from a comparative analysis between the Viceroyalties of New Spain and Rio de la Plata, this article intends to find the distinctive characteristics of the Rio de la Plata, in order to answer three capital questions: What was the viceroyalty significance as territorial concentration; Which were the "Intendentes" (governor's) new powers, given by the "Real Ordenanza de Intendente's"; and which was the relationship between them and the Viceroy.

PALABRAS CLAVE:

Virreinato, Río de la Plata, Nueva España, Intendencias, Administración

²⁰ *Las reformas borbónicas...*, cit., p. 239.