

Revista de Indias, 2000, vol. LX, núm. 218

## EL CONOCIMIENTO COMO NECESIDAD DE ESTADO: LAS ENCUESTAS OFICIALES SOBRE NUEVA ESPAÑA DURANTE EL REINADO DE CARLOS V

POR

JESÚS BUSTAMANTE

Instituto de Historia. CSIC<sup>1</sup>

---

*A diferencia de lo que ocurre con las iniciativas estadísticas de Felipe II (como las Relaciones Geográficas, por ejemplo), muy poca atención se ha prestado hasta ahora a las encuestas sobre América promovidas por la Corona durante el reinado de Carlos V, origen también de una documentación muy rica. Pero lo más grave es que, de esa manera, se ha pasado por alto la significación política de esas iniciativas estadísticas o pre-estadísticas de la primera mitad del siglo XVI, sintoma y expresión de un nuevo modelo de la administración pública y del Estado, basado en la necesidad de conocimiento, en el que España fue muy precoz y en el que América desempeñó un papel decisivo. Ese proceso es, precisamente, el que se expone este trabajo.*

PALABRAS CLAVES: *Carlos V, Nueva España, Conocimiento, Política, Encuestas, Leyes, Institucionalización.*

---

Desde hace ya más de un siglo son bien conocidas las iniciativas estadísticas de la Corona promovidas por Felipe II a partir de la reforma del Consejo de Indias y, en general, de sus consejos administrativos y de gobierno. La importancia de las llamadas Relaciones Geográficas, abriendo un estilo de documentación estadística que –al menos para América– perduraría sin demasiadas quiebras hasta el siglo XIX, está hoy fuera de duda y han sido objeto de numerosos estudios, algunos muy recientes<sup>2</sup>. Sin embargo, una grave laguna sigue afectando al período anterior

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación de la DGES PB97-1125, «El papel de las elites intelectuales en la formación de modelos colectivos: la historiografía natural y política en el mundo hispano, siglos XVI-XIX».

<sup>2</sup> Entre los trabajos aparecidos en los últimos diez años, me permito destacar los de Fernando ILERA ARROYO, «Las relaciones geográficas y el conocimiento del territorio en la época de Felipe II», *Estudios Geográficos*, 231 (1998), pp. 160-200, así como su monografía *Agua, paisaje y sociedad en el siglo XVI, según las Relaciones Topográficas de Felipe II*, Madrid, Ediciones del Umbral, 1998.

a esas iniciativas filipinas. Por ejemplo, en lo que se refiere a América y la Nueva España en particular, la investigación se ha centrado de forma casi exclusiva en la documentación generada por las órdenes religiosas y, en especial, las grandes obras etnográficas de los franciscanos de México<sup>3</sup>, materiales sin duda extraordinarios y de una riqueza informativa excepcional. Sin embargo, desde que se publicaron los famosos «antecedentes» de Marcos Jimenez de la Espada<sup>4</sup>, sabemos positivamente que las iniciativas estadísticas de Felipe II no fueron una innovación absoluta sino la culminación de un largo proceso.

La escasa atención prestada a las encuestas sobre América promovidas por la Corona durante el reinado de Carlos V ha ocultado la importancia de esas iniciativas oficiales, tanto desde el punto de vista documental como en cuanto referentes para el desarrollo de otro tipo de iniciativas, como la cronística relativa a la conquista (que, contra lo que podría parecer, no es espontánea e inmediata a los acontecimientos, sino diferida y concentrada en una veintena de años de mediados del siglo XVI) o, incluso, la cronística etnográfica franciscana antes mencionada. Pero, para nosotros, lo más grave es que también se ha ocultado la propia importancia política de esas iniciativas estadísticas o pre-estadísticas, síntoma y expresión de un nuevo modelo de la administración pública y del Estado, basado en la necesidad de conocimiento, en el que España parece haber sido muy precoz y en el que América parece haber desempeñado un papel decisivo. Ese proceso es, precisamente, el que pretendemos mostrar aquí.

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y POBLACIONAL INDÍGENA DE LA NUEVA ESPAÑA

En la posición de la Corona hacia sus nuevas tierras americanas hay una quiebra esencial vinculada al descubrimiento y conquista de México o, mejor dicho,

---

En cuanto a la dimensión americana, hay que mencionar los de Francisco DE SOLANO (ed.), *Cuestionarios para la formación de las Relaciones Geográficas de Indias, siglos XVI-XIX*, Madrid, CSIC, 1988; Raquel ÁLVAREZ PELÁEZ, *La conquista de la naturaleza americana*, Madrid, CSIC, 1993; y Barbara E. MUNDY, *The Mapping of New Spain. Indigenous Cartography and the Maps of the Relaciones Geográficas*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

<sup>3</sup> El modelo de estudio en este sentido, sin duda alguna, es el ya clásico de George BAUDOT, *Utopie et histoire au Mexique. Les premiers chroniqueurs de la civilisation mexicaine (1520-1569)*, Toulouse, Privat, 1976 [hay edición en castellano y a ella remitiremos en las referencias: *Utopía e Historia en México. Los primeros cronistas de la civilización mexicana (1520-1569)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983].

<sup>4</sup> Me refiero, claro está, a los sucesivos estudios preliminares que –con el título de «antecedentes»– Marcos JIMÉNEZ DE LA ESPADA fue publicando en los tomos que componen su edición de las *Relaciones geográficas de Indias, Perú*, 4 vols., Madrid, Ministerio de Fomento, 1881-1897. En este trabajo citaré por la edición más moderna, en 3 vols. (Col. «Biblioteca de Autores Españoles», 183-185), Madrid, Atlas, 1965.

vinculada al efecto producido por las tres primeras cartas de Hernán Cortés asociadas al famoso envío de indios y presentes mexicanos de 1519. Envío que conmocionó buena parte de Europa por su exotismo, por la riqueza y espectacularidad de las piezas (entre otras, los famosos discos de oro y plata, cada uno del tamaño de una rueda de carro, representando el sol y la luna), así como por la propia calidad técnica que demostraban en ellos los orfebres indígenas (que admiraría al mismísimo Alberto Durero)<sup>5</sup>. Ese efecto tuvo inmediata plasmación en un documento clave: las instrucciones de la Corona a Hernán Cortés fechadas en Valladolid, el 26 de junio de 1523<sup>6</sup>.

En ese documento, que inaugura la legislación específica para la Nueva España, se parte de este principio:

«segun vuestras relaciones y de las personas que de essa partes han venido los Indios habitantes y naturales della, son mas habiles y capaces y razonables que los otros Indios naturales de la tierra firme, e isla Española, y sant Juan, y de las otras que hasta aqui se han hallado, y descubierto y poblado por muchas cosas, experiencias y muestras que en ellas se han visto y conocido»<sup>7</sup>.

Sobre este principio, los novohispanos no sólo tienen «mas aparejo para conocer a nuestro Señor, y ser instruydos, y viuir en su sancta fe Catholica como Christianos», sino que además «tienen maña y razon para viuir politica y ordenadamente en sus pueblos que ellos tienen»<sup>8</sup>. Se rompió así, drásticamente, el debate que había predominado hasta ese momento sobre la «naturaleza del indio», sobre su condición «simple» que, dotándole de «inocencia», le restaba «capacidad» como ser humano individual y, sobre todo, como ser político. Si la rápida disminución de la población antillana y su exterminio casi total para 1520 impidió –entre otras cosas– superar ese debate, las noticias –aunque todavía escasas– sobre una nueva bolsa poblacional en suelo mexicano fueron bastantes para trasladar la cuestión del indio a un nivel completamente diferente. Las instrucciones para Hernán Cortés no sólo definían a los indígenas novohispanos como capaces y políticos, sino que trataron de establecer dos principios de autoridad esenciales para la Corona.

---

<sup>5</sup> La bibliografía sobre este acontecimiento es muy amplia, véase el trabajo compilador de Emesto DE LA TORRE VILLAR, «Los presentes de Moctezuma. Durero y otros testimonios», *Revista de América y Argentina*, vol. I, núm. 1-2 (1956-57), pp. 55-84, así como la importante contribución de Marcel BATAILLON, «Les premiers Mexicains envoyés en Espagne par Cortés», *Journal de la Société des Américanistes*, n.s., XLVIII (1959), pp. 135-140.

<sup>6</sup> Publicadas por Diego DE ENCINAS, *Cedulario Indiano*. Reproducción facsímil de la edición única de 1596. IV volúmenes. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945. Un quinto volumen, con el estudio y los índices de Alfonso GARCÍA GALLO, de inmensa utilidad, no fueron publicados hasta 1990 (mismo lugar y editorial). Las instrucciones aparecen en el vol. IV, pp. 247-252.

<sup>7</sup> ENCINAS [6], IV: 248.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Primero, que no se hiciera repartimiento de indios y, segundo, que los naturales pagaran tributo al rey:

«Porque es cosa justa y razonable que los dichos Indios naturales de la dicha tierra nos siruan y den tributo en reconocimiento del señorío y seruicio que como nuestros subditos y vassallos nos deuen, e somos informados que ellos entre si tenían costumbre de dar a sus tecles y señores principales cierto tributo ordinario, *Yo vos mando que [...] vos informays del tributo o seruicio ordinario que dauan a los dichos sus tecles, e [...] assentar con los dichos Indios, que nos den y paguen en cada vn año otro tanto derecho y tributo, como dauan y pagauan hasta agora a los dichos sus tecles y señores [...]*»<sup>9</sup>.

Como puede verse, el reconocimiento de la capacidad de los indios y la voluntad de la Corona de imponer su autoridad vinieron asociados a la primera orden oficial de hacer una información sobre el nuevo territorio, información que tenía que ver con las antiguas costumbres prehispánicas y cuyo finalidad era –por supuesto– fiscal.

Es bien sabido que la respuesta de Cortés no fue precisamente satisfactoria. En un capítulo de las instrucciones dadas el 4 de noviembre de 1525 a Luis Ponce de León como juez visitador, el propio rey lamentaba que Cortés –en contra de lo ordenado en 1523– hubiera hecho el repartimiento de indios, «mas aun lo tuuo secreto y no lo publico». Y ahí no terminaba la cosa, «en lo del tributo, me escriue el dicho gouernador, que no conuiene por aora imponerselo, y lo que mas conuiene al presente a nuestro seruicio y pacificacion de aquellas tierras, es lleuar nuestro quinto de todo, como aora lleuamos». Opinión que, si bien convenía a la estructura primitiva del repartimiento, era inaceptable para la Corona; mucho más cuando disponía de informes según los cuales: «otros son de parecer, que desde luego se le podra imponer el dicho seruicio sin que en ello resulte inconueniente ninguno»<sup>10</sup>. En consecuencia, la Corona no sólo reiteró al visitador que hiciera la información sobre el tributo, sino que le ordenó ampliarla formando una *Descripción de la Nueva España* que debía ser enviada cuanto antes a la Corte<sup>11</sup>. En los capítulos de esa nueva instrucción<sup>12</sup> se muestra con claridad cómo las acciones llevadas a cabo por Cortés, combi-

<sup>9</sup> *Idem*, IV: 249. El subrayado es nuestro.

<sup>10</sup> Todas las referencias en ENCINAS [6], II: 186, «Capitulo de la instruccion que se dio al Licenciado Luys Ponce de Leon... en Toledo, a quatro de Nouiembre del año veynticinco».

<sup>11</sup> Figura en Vasco DE PUGA, *Provisiones, cédulas e instrucciones para el gobierno de la Nueva España*. Edición facsimilar de la de México, 1563. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1945. La orden aparece en el fol. 15-15v, «Instruccion segunda, al licenciado Luys Ponce», fechada en Toledo, 4 de noviembre de 1525.

<sup>12</sup> La instrucción es publicada por PUGA [11], fol. 17-18, «La comission para la informacion, que ha de auer el Licenciado Ponce de Leon: para saber el grandor de la nueva España; y Prouincias della, y de sus pueblos y del grandor y calidad de cada vno dellos. M.d.xxv. Años». Otra copia, presentada como de 1528, puede verse en ENCINAS [6], I: 342-343.

nadas con las propias necesidades administrativas de la Corona, fueron las que motivaron que la Corte buscara un conocimiento detallado de la realidad novohispana, más allá de la simple información para continuar una tradición tributaria.

## 2. EL CONSEJO DE INDIAS COMO CENTRO DE INFORMACIÓN Y CONTROL

No es casual que estos acontecimientos inmediatamente posteriores a la conquista de México se produjeran en paralelo a un desarrollo institucional muy significativo: la constitución del propio Consejo de Indias, establecido oficialmente en 1524, dentro de las reformas emprendidas por Gattinara que también dieron lugar a la constitución de los Consejos de Hacienda (1523) y Estado (1522). Es cierto que el Consejo de Indias surgió, propiamente, como la escisión de una parte del antiguo Consejo de Castilla (al que estaban vinculadas las Indias), pero su existencia autónoma no sólo vino a reconocer la creciente importancia que la Corona otorgaba ahora a la administración indiana, sino que la dotó de una dimensión nueva que se haría notar desde muy pronto<sup>13</sup>.

El Consejo de Indias reasumiría atribuciones de la Corona que hasta entonces se habían delegado –o se habían arrogado– los gobernadores en tierras americanas (como Hernán Cortés, por ejemplo), originando notables confusiones e incluso contradicciones (como fue el caso que acabamos de ver sobre el repartimiento y la tributación indígena). El Consejo guardaría además estricta memoria de sus órdenes y de sus necesidades, tratando en todo momento de imponer su cumplimiento y para ello, claro está, necesitaba de un archivo, de información detallada acerca de los territorios y hombres sobre los que ejercía su autoridad y, finalmente, de algunos especialistas en materias hasta entonces inéditas para un Consejo de la administración del Estado. Aspectos todos ellos con escasos o ningún precedente en la administración política, pero que son característicos en el desarrollo del Estado moderno.

Para tales fines el Consejo de Indias aprovecharía una institución previa y de notable importancia que, a partir de ese momento, se puso bajo su jurisdicción: la Casa de Contratación de Sevilla (fundada en 1503). Institución que fue entonces sometida a progresiva reestructuración, dotándola –entre otras cosas– de un nuevo cargo, el de *cosmógrafo mayor*, otorgado en 1523 al portugués Diego Ribeiro y, lo que es más significativo, en 1524 a Alonso de Chaves<sup>14</sup>. El momento cumbre de

<sup>13</sup> Para la historia del Consejo de Indias sigue siendo esencial la monografía de Ernesto SCHÄFER, *El Consejo Real y Supremo de las Indias: su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*. 2 vols. Sevilla, Universidad de Sevilla y Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1935-1947. Hay reimpresión de 1975. Puede resultar también muy útil el libro colectivo titulado *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, Valladolid, Universidad de Valladolid [Serie Americanista, núm. 1], 1970.

<sup>14</sup> Los cosmógrafos posteriores sólo serían nombrados a partir de 1534 (Diego Gutiérrez en 1534; Alonso de Santa Cruz y Francisco Falero en 1536; Pero Mexía en 1537 y Pedro de Medina en

ese proceso sería, sin duda, la visita de 1526 que impondría —entre otras cosas— la reforma del padrón real de navegación (delegada a Ribeiro), la confección de una nueva carta náutica (encargada a Hernando Colón) y la obligación de que la Casa de Contratación examinara los nuevos pilotos y supervisara los nuevos instrumentos de navegación (atribuida a Chaves).

Pero para nuestros intereses, lo más destacado del nuevo criterio articulador y centralizador asumido por el Consejo de Indias fue su voluntad de promover la recogida sistemática de información sobre los nuevos territorios americanos. La primera iniciativa en este sentido parece haber sido precisamente la instrucción del 4 de noviembre de 1525, antes mencionaba, por la que se instaba a Luis Ponce de León a que realizara una descripción detallada de Nueva España.

La información, en este punto, es bastante fragmentaria pero sabemos que la muerte inesperada del visitador (en 1526) dejó la instrucción en suspenso, por lo que en 1527 fue traspasada a su sucesor en el oficio, el licenciado Marcos de Aguilar<sup>15</sup>. No conservamos la documentación directa dirigida a Aguilar, por lo que no sabemos si hubo alguna modificación en sus instrucciones con respecto a las de Ponce de León<sup>16</sup>. Lo que sí sabemos es que, ese mismo año de 1527, el Consejo de Indias dictaba una cédula por la que ordenaba a todos los maestros y pilotos que enviaran relación detallada sobre sus derrotas y descubrimientos a los cosmógrafos de la Casa de Contratación, «porque es cosa muy conueniente que se execute para mayor aueriguacion y noticia de la carrera de Indias»<sup>17</sup>. Es decir, 1527 parece

---

1539). Sobre la historia primitiva de esta institución y, en especial, sobre la cuestión de los pilotos véase la monografía clásica de José PULIDO RUBIO, *El piloto mayor de la Casa de Contratación de Sevilla*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1950 [hay una primera edición, de 1923, que incluía documentación no reproducida en esta segunda]. De todas maneras, la monografía más completa que existe sobre la Casa de Contratación sigue siendo la de Joseph DE VEITIA LINAGE, *Norte de Contratación de las Indias Occidentales*. Edición facsimilar de la de Madrid, 1672. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

<sup>15</sup> Todo el proceso de órdenes y reiteraciones se conserva por las copias, de mano de Francisco de los Cobos, que fueron adjuntadas a las instrucciones particulares dadas a Nuño de Guzmán en 1528. Una de esas instrucciones hace incluso un resumen de la situación: «Porque al tiempo, que mandamos despachar al dicho Licenciado Luys Ponce de Leon, le mandamos dar vna instruccion de capitulos, de cosas, que se ofrecieron aquella sazón de proueerse, y por su fallecimiento, no vuo lugar de efetuarse; y quedo en poder del Licenciado Marcos de Aguilar, y agora se vos da señalada de Francisco de los Couos, mi secretario. Por ende yo vos mando, que la veays, y los capitulos, que hallardes, que no se effectuo, e vierdes, que conuiene, que agora se haga lo cumplireis» (PUGA [11], fol. 23v-24).

<sup>16</sup> Se conserva sólo la referencia a una cédula del 16 de marzo de 1527: «Por muerte de Luis Ponce dexó sus comisiones al licenciado Marcos de Aguilar, lo qual se confirmó. 16 de marzo [año 1527]», cf. *Colección de documentos inéditos relativos... Ultramar* (CODOUL), 25 tomos, Madrid, 1885-1932, tomo XVIII, p. 36.

<sup>17</sup> No hemos encontrado el original, la referencia a su existencia aparece en una «Cédula que manda a los oficiales de Seuilla que compelan a los Maestres y pilotos...», fechada en Madrid, a 14 de marzo de 1575 y publicada en ENCINAS [6], IV: 197. El texto clave dice así: «Juan Lopez de

ser el año en que el Consejo expresó por primera vez su política de recoger información sistemática sobre toda América y de darle a la Casa de Contratación una función recopiladora y centralizadora (consecuente con los resultados de la visita de 1526).

Ignoramos la respuesta que tuvo esa orden a los maestros y pilotos de 1527; su posterior reiteración en 1536, como veremos, parece indicar que los resultados fueron insatisfactorios. En cuanto a la instrucción para hacer la descripción de la Nueva España, sabemos que Marcos de Aguilar la dejó sin hacer, ocupándose de otros asuntos y de otro tipo de informes, como los relativos al repartimiento y al tributo indígena. Todo indica que el principio de tener y centralizar la información cosmográfica, demográfica, etc. en el nuevo Consejo y en la Casa de Contratación no fue fácil de establecer y concretar, porque quienes debían cumplirlo lo consideraron secundario frente a otras cuestiones «más urgentes».

Pero no se trataba de un capricho personal sino de un objetivo político fundamental para el emperador o –más bien– para García de Loaysa y Francisco de los Cobos, figuras cuyo poder estaba en pleno ascenso y que fueron los verdaderos responsables (como presidente y como secretario del Consejo de Indias) de la política trazada para la nueva institución.

La instrucción para hacer la descripción de la Nueva España volvió a reiterarse el 5 de abril de 1528, esta vez dirigida a Nuño de Guzmán y, en general, a la primera Audiencia de México. Más aún, la instrucción misma se hizo a conciencia y por partida doble. En primer lugar se reiteró la orden en sí, completada con la copia literal –autenticada por Francisco de los Cobos– de la instrucción dada a Luis Ponce de León en 1525<sup>18</sup>. En segundo lugar, se agregó una nueva provisión en la que se precisaba la manera de llevar a cabo esa descripción y los capítulos concretos a los que debía responder, varios de los cuales reflejaban el tiempo transcurrido desde 1525 y la nueva política adoptada por el propio Consejo de Indias<sup>19</sup>. Por ejemplo, la Corona aceptaba ahora el hecho consumado de los repartimientos y los consideraba necesarios para retribuir a los conquistadores, pero por eso mismo uno de los capítulos pedía información detallada para revisarlos de

---

Velasco nuestro Cosmografo y Cronista mayor de las Indias, me ha hecho relacion, que desde el año passado de veynte y siete, esta mandado que los maestros e pilotos de la carrera de las dichas nuestras Indias, describan el viage que hizieren a ellas de yda y buelta, y traygan testimonio de las alturas de las tierras adonde aportaren, y de los baxos notables de las nauegaciones que hizieren, como es mandado se les de por instruccion [a los oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla], y porque es cosa muy conueniente que se execute para mayor aueriguacion y noticia de la carrera de Indias».

<sup>18</sup> Es la versión que conservamos y a la que hemos remitido en las notas anteriores. La instrucción propia de Nuño de Guzmán se encuentra en PUGA [11], fols. 22-26v. La referencia concreta a la *descripción de la tierra*, aparece en fol. 23v-24.

<sup>19</sup> Publicada en PUGA [11], fols. 7-9, así como en ENCINAS [6], I: 339-341. El texto de esta instrucción, fechada en Madrid, a 5 de noviembre de 1528, ha sido publicado también, incompleto y con la sorprendente datación de «Valladolid, 27 noviembre 1548», en SOLANO [2], pp. 5-7.

forma «justa» e independiente («sin odio ni aficion»), atendiendo a los derechos de los conquistadores, de los indios y de la propia Corona. A su vez, otro capítulo de la instrucción volvía a plantear la cuestión del tributo indígena y su fijación, pero ahora la información solicitada debía adaptarse a la situación creada por la existencia de los repartimientos.

Desde nuestro punto de vista, lo más importante y novedoso de esta provisión de 1528 radicaba en el método de información propuesto: se pedía una información colegiada (hecha por la Audiencia, el obispo y los generales de las órdenes religiosas, que debían recurrir a los hombres de mayor experiencia y formación), fundamentada en materiales documentales y/o en el testimonio de testigos fidedignos bajo previo juramento, que podían ser –en ambos casos– tanto españoles como indígenas (considerados estos últimos como los prioritarios). Por otra parte, los capítulos generales a los que había que responder estaban claramente dirigidos al fin de obtener una descripción cosmográfica y topográfica de la tierra, un censo aproximado de sus habitantes y otro, particular, sobre los recursos mineros.

Conviene señalar que en sus aspectos generales esa provisión de 1528 sirvió de modelo (casi literal) para otras muchas remitidas prácticamente a toda América. Nos son conocidas<sup>20</sup> la enviada en octubre de 1528 a Tierra Firme; en marzo de 1530 a la Española<sup>21</sup>; en 1531 a Venezuela (enero), al Nuevo Reino de Granada (abril) y a Nicaragua (sin indicación de mes); y en marzo de 1533 –la última– a Perú<sup>22</sup>. Tal secuencia confirma que el Consejo de Indias no sólo mantenía su política de obtener y centralizar la información (cuestión que se enfatiza mucho en las órdenes conservadas<sup>23</sup>), sino que además se había dado cuenta de que era imprescindible recogerla a partir de unos criterios homogenizadores mínimos. Surgió así el primer cuestionario o, mejor dicho, un «proto-cuestionario» que se adaptaba en cada caso a las condiciones y autoridades de los lugares a donde iba dirigido. Esta-

<sup>20</sup> En la *Copulata de leyes de Indias*, Libro II («De la gobernación temporal»), título VI, número 14 se recoge –resumida– la provisión de 1528 para Nueva España y, al final, se registra a qué otros lugares fue también remitida, cf. CODOUX [16], vol. XX, pp. 260-262 (referencias concretas en p. 262).

<sup>21</sup> Publicada en ENCINAS [6], I: 343, «Cédula que manda a la Audiencia de la Isla Española envíen relación de los pueblos que hay en ella, y qué vecinos tienen cada uno, y qué oficios, y otras cosas», fechada en Madrid, 11 de marzo de 1530. Su formato es diferente y anticipa el que se va a imponer a partir de 1533.

<sup>22</sup> Publicada por JIMÉNEZ DE LA ESPADA [4], vol. 1, pp. 26-27. La edición está extractada, el texto completo (el mismo utilizado por Jiménez de la Espada) puede verse en la Real Academia de la Historia, Colección Muñoz, tomo A/106 ó 79, fol. 286: «Provisión de la Emperatriz... para el Gobernador y los Oficiales Reales del Perú: Órdenes para hacer la descripción de aquella provincia. Zaragoza, 8 de marzo de 1533».

<sup>23</sup> «Porque lo contenido en esta nuestra carta es cosa muy importante al servicio de Dios y nuestro, y bien de la dicha tierra, y lo que nos auemos de mandar proouer adelante...», dice la provisión de 1528 a la Nueva España (ENCINAS [6], I: 341).



mos, por tanto, ante una de las primeras manifestaciones de la estadística, en su sentido original de técnica informativa vinculada al Estado.

### 3. LA CONCRECIÓN PROGRESIVA DE LOS TEMAS SOBRE LOS QUE INFORMARSE

Nueva España, que fue el punto de partida de todas estas encuestas, volvió a incumplir lo ordenado. La accidentada historia de la Primera Audiencia y el turbulento estilo de Nuño de Guzmán no fueron los mejores aliados. Así que entre las instrucciones dadas el 12 de julio de 1530 a los miembros de la Segunda Audiencia y a su presidente, Sebastián Ramírez de Fuenleal, volvió a reiterarse la orden de hacer «descripción de la tierra» o, mejor dicho, se recordó la existencia de esa orden y se urgió a su inmediata realización «porque esta es la principal y mas necessaria cosa... para que de todo seamos particularmente informados», exigiendo incluso que «con diligencia... lo embieys en los primeros nauios»<sup>24</sup>. Aunque esta vez la Audiencia sí había comenzado su realización «proueyendo de personas, que vayan por las prouincias a hazer las descripciones dellas», el 20 de marzo de 1532 la Corona volvió a insistir en su rápida ejecución: «porque... este es el principal articulo que conuiene proueer para la perpetuydad de essa tierra, porque con ella se ha de dar orden de la manera, y en el estado en que han de quedar las cosas para adelante»<sup>25</sup>.

Y, en efecto, la *Descripción de la Nueva España* se terminó y envió el 5 de julio de 1532<sup>26</sup>, aunque sorprendentemente no llegaría a la Corte hasta marzo de 1533, lo que explica que entre ambas fechas no sólo hubiera cartas cruzadas, sino hasta la ejecución de una segunda versión corregida y ampliada que Ramírez de Fuenleal remitió a la emperatriz en febrero de 1533<sup>27</sup>. Es una auténtica desgracia que esa primerísima descripción general de la Nueva España sólo nos sea conocida por los extractos que en el siglo XVII Antonio de Herrera incorporó a sus *Décadas* (Madrid, 1601-1615)<sup>28</sup>.

A pesar de esa lamentable laguna, sabemos que para 1533 el Consejo de Indias había ampliado considerablemente sus intereses, había elevado el nivel de exigen-

<sup>24</sup> PUGA [11], fol. 39-39v.

<sup>25</sup> «Respuesta (de la Reyna) a la audiencia de la nueva España», Medina del Campo, 20 de marzo de 1532, publicada en PUGA [11], fols. 75-80. Las referencias en fol. 76v.

<sup>26</sup> «Carta de la Audiencia de México a la Emperatriz, 5 de julio de 1532», publicada en FRANCISCO DEL PASO Y TRONCOSO, *Epistolario de Nueva España, 1505-1818*, 15 vols., México, Antigua Librería Pedro Robredo, 1939-1943, vol. II, pp. 180-182.

<sup>27</sup> Referencias documentales publicadas por JIMÉNEZ DE LA ESPADA [4], vol. I, pp. 24-25.

<sup>28</sup> En concreto véase la Década IV, Libro IX, caps. 5-8. Como bien dice BAUDOT [3], p. 53, nota 134, los materiales publicados por Miguel LEÓN-PORTILLA, «Ramírez de Fuenleal y las antigüedades mexicanas», *Estudios de Cultura Náhuatl*, VIII (1969), pp. 9-49, aunque importantes, son algo posteriores y no pertenecen a la descripción perdida.

cia en cuanto a los datos aportados y empezaba, además, a precisar una información especializada en campos concretos que hacían casi inútil –por insuficiente– la información aportada en la flamante y tan deseada *Descripción de la Nueva España* de 1532 (realizada a partir de las instrucciones de 1528).

Sabemos incluso que el cambio hacia una mayor exigencia y precisión se empezó a manifestar en 1530. Una cédula del 11 de marzo de ese año (es decir, anterior a las instrucciones recordando a la Segunda Audiencia que debía realizar la «descripción de la tierra») solicitaba a esa misma Audiencia un tipo de descripción completamente nueva:

«queremos saber, que pueblos ay en essa tierra y de su cantidad y que vezinos tienen y quales son casados y que puertos de mar, y que e[di]ficios reales y pueblos, ay en cada vno dellos y quienes son los que lo siruen, y con que títulos y propios tienen los dichos pueblos y en que cosas: y ansi mesmo que fortalezas y casas de piedra nuestras y de particulares ay, y que yglesias y que vezinos ay en ellas, e que personas son los que siruen los dichos vezinos e con que títulos. Por ende yo vos mando que... os informays de todo lo susodicho, y de lo demas que vos pareciere... y la dicha informacion auida lo mas particularmente que ser pueda firmada de vuestros nombres y sinada del escriuano, [...] la embiad ante el nuestro consejo de las yndias»<sup>29</sup>.

Ya no se trataba de una descripción general, ahora lo que se estaba solicitando era un verdadero censo centrado en dos preocupaciones básicas: la de cuantificar los recursos (fundamentalmente humanos) y la de registrar las obligaciones señoriales y vasalláticas existentes. Es muy significativo que, como para dejar más claro los intereses de la Corona, a esa cédula se agregara –después de la firma y la fecha– el siguiente complemento:

«Y assi mesmo os informad que yndios ay en essa tierra libres y esclauos y que negros, y quien son los dueños destos y personas, a quien estan encomendados, y que han valido nuestras rentas del almorarifasgo y quintos de oro y diezmos eclesiasticos, y de todo embiad vna breue y cierta relacion»<sup>30</sup>.

Es decir, al censo de recursos humanos y registro de obligaciones señoriales y vasalláticas, se unía la cuestión de la esclavitud indígena y la de la tributación a la Corona. La estrecha asociación entre esos temas y la creciente importancia que se les iba concediendo volvió a expresarse, de una forma más articulada, en los diferentes escritos del 12 de julio de 1530. Primero en las propias instrucciones para la Segunda Audiencia, una de las cuales –casi a continuación de la que recordaba la

<sup>29</sup> PUGA [11], fol. 48v. Esta cédula es prácticamente idéntica a la enviada con la misma fecha a la Audiencia de Santo Domingo, cf. ENCINAS [6], I: 343, que ya mencionarnos en la nota 20.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

necesidad de hacer la «descripción de la tierra»— ordenaba que, puesto que se había constatado la existencia de una forma prehispánica de esclavitud, «informaros heys dello muy particularmente y prouereys en ello lo que os pareciere, que segun justicia y razon se deue proueer»<sup>31</sup>. Y, segundo, en las «ordenanzas sobre el buen tratamiento de los yndios de la nueua España», de la misma fecha, aparecían otras dos instrucciones sumamente expresivas:

a) La primera, dirigida a los corregidores (pero extendiéndose a las encomiendas y doctrinas colindantes al corregimiento), pedía una información detallada sobre los tributos y exigía incluso compilar material documental prehispánico:

«Se ynformen, que sementeras de trigo maiz frisoles, y otras cosas los pueblos de su corregimiento suelen hazer, para los señores, que los han tenido en encomienda, y aquellas le haran hazer y embiar con toda diligencia, y les pidan la pintura de los tributos, que hasta aqui han dado y nos la embiaran con toda diligencia, para que por ella se vea y prouea cerca dello... Informando os assi mesmo en que cosas podrian dar el dicho tributo de las que tienen en la dicha tierra y prouincias y que tributo dauan en tiempo de Monteçuma»<sup>32</sup>.

b) La segunda, dirigida a los gobernadores y regidores, pedía información precisa sobre las prácticas políticas y civiles indígenas. Orden que abría la puerta a investigaciones etnográficas en sentido amplio y que, además, establecía la obligación de conservar esas prácticas, al menos provisionalmente y dentro de unos límites:

«Que vean la orden y manera de biuir, que en los mantenimientos y policia tienen los naturales yndios en los pueblos que estuuieren debaxo de su gouernación, y lo embien al presidente e oydores, para que lo vean y con su parecer [...] lo embien al consejo, y entre tanto se guarden sus buenos vsos y costumbres en lo que no fueren contra nuestra religion christiana»<sup>33</sup>.

Georges Baudot pone acertadamente en relación con estas ordenanzas e instrucciones de la Corona tres escritos de un valor etnográfico excepcional<sup>34</sup>: 1) la famosa carta de Ramírez de Fuenleal a la emperatriz, del 3 de noviembre de 1532, donde se describen —por primera vez— los rasgos fundamentales de la organización política y económica prehispánicas del México central, así como los de su sistema fiscal<sup>35</sup>; 2) el documento anónimo conocido como *La orden que tenían los yndios*

<sup>31</sup> PUGA [11], fol. 40. Esta instrucción, aislada, aparece también en ENCINAS [6], IV: 364.

<sup>32</sup> PUGA [11], fol. 52v.

<sup>33</sup> PUGA [11], fol. 54.

<sup>34</sup> BAUDOT [3], pp. 54-55.

<sup>35</sup> Publicada en *Colección de documentos inéditos relativos... Indias* [CODOIN], 42 vols., Madrid, 1864-1884; concretamente en vol. XIII, pp. 253-258.

*en suceder en las tierras y valdíos*, que redunda en los temas anteriores y profundiza en los relativos a la legislación<sup>36</sup>, y 3) otra carta de Ramírez de Fuenleal, del 15 de mayo de 1533, donde se abordan temas próximos a la administración prehispánica de justicia (sobre todo en lo relativo a los tianguis) y en la que con toda claridad se defiende la conveniencia de conservar algunas de las antiguas instituciones y prácticas indígenas (especialmente, de nuevo, las relacionadas con el mercado)<sup>37</sup>.

Pero a la Corona tanto la Descripción de la Nueva España –que acababa de recibir (marzo de 1533)– como esas cartas de Ramírez de Fuenleal le resultaron insuficientes y el 19 de diciembre de 1533 volvió a emitir cédulas ordenando recabar una información todavía más precisa y detallada:

«Porque queremos tener entera noticia de las cosas de essa tierra y calidades della, vos mando que [...] hagays hazer vna muy larga y particular relacion de la grandeza de essa tierra, ansi de ancho como de largo, y de sus limites, poniendolos muy especificadamente por sus nombres propios, y como se confina y amojona por ellos, y ansi mismo de las calidades y estrañezas que en ella ay, particularizando las de cada pueblo por si, y que poblaciones de gentes ay en ella de los naturales, poniendo sus ritos y costumbres particularmente, y ansi mismo que vezinos y moradores Españoles ay en ella, y donde viue cada vno, y quantos dellos son casados con Españoles, y con Indias, y quantos por casar, y que puertos y rios tienen, y que edificios ay hechos, y que animales y aues se crian en ella, y de que calidad son, y assi hecha y firmada de vuestros nombres, la embiad ante nos al nuestro Consejo de las Indias»<sup>38</sup>.

En realidad este texto, que citamos por el remitido a la Nueva España pero que es idéntico al que se envió con la misma fecha a Guatemala<sup>39</sup> y también –probablemente– a Tierra Firme<sup>40</sup>, ya no se limitaba a continuar la serie de órdenes de hacer descripción de la tierra iniciada en 1528 (cuyo modelo fue empleado todavía para el Perú en marzo de 1533<sup>41</sup>), sino que venía a fijar un nuevo modelo en el que se recogían todas las innovaciones y nuevos criterios que hemos visto desarrollarse desde 1530 en relación con la Nueva España. Nuevo modelo que no sólo venía

---

<sup>36</sup> El documento original se guarda en el Archivo General de Indias entre los papeles del Virrey Mendoza y hay una publicación bastante deficiente. He manejado la copia conservada en la Real Academia de la Historia, Colección Muñoz, tomo 42, ff. 37-39.

<sup>37</sup> Conservada en Archivo General de Indias, México, núm. 68, 2.º cuaderno, 2 fols. La dio a conocer, publicando algunos extractos, BAUDOT [3], p. 55 y nota 142.

<sup>38</sup> ENCINAS [6], I: 343. También la incluye PUGA [11], fol. 89v. Cédula datada en Monzón, el 19 de diciembre de 1533.

<sup>39</sup> Publicada por JIMÉNEZ DE LA ESPADA [4], vol. I, pp. 27-28. Cédula datada en Monzón, 19 de diciembre de 1533.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>41</sup> Véase nota 22.

a enfatizar la necesidad de mayor detalle y extensión en las informaciones, sino que pedía explícitamente introducir nuevos temas como las costumbres y ritos de los indios, la Historia Natural (destacando los «animales y aves»), así como un aspecto totalmente inédito, la representación gráfica de todo lo que fuera posible plasmar de esa manera:

«Y juntamente con la dicha relacion nos lo embiareys pintado lo mas acertadamente que ser pudiere de todo lo suso dicho, lo que se pudiere pintar»<sup>42</sup>.

Jiménez de la Espada consideró esta cédula de 1533 (refiriéndose a la versión que él conocía, es decir la de Guatemala) como una cumbre: breve («compendio anticipado de todas las sucesivas, las contiene en esencia») y perfecta («no hemos de hallar disposición alguna en interés y en importancia comparable con la cédula transcrita»)<sup>43</sup>. Georges Baudot, por su parte, la ha interpretado como una versión oficial del famoso encargo que el presidente de la Segunda Audiencia, Ramírez de Fuenleal, hizo a la Orden Franciscana –y en concreto a Fr. Andrés de Olmos– de «que sacase en un libro las antigüedades de estos naturales indios»<sup>44</sup>; es decir, para Baudot se trataría de la cédula real que «ordenaba oficialmente llevar a cabo la primera encuesta etnográfica sobre México»<sup>45</sup>.

Es muy posible que la cédula de 1533 tuviera esa significación en Nueva España y marcara el punto de partida de la cronística etnográfica franciscana, pero se trataría de un desarrollo singular que excedió, con mucho, el espíritu de la letra. Entiendo que la interpretación de Jiménez de la Espada se ajusta más a las intenciones originales de la Corona y ubica mejor esa cédula dentro de una secuencia más amplia de normativas oficiales. Ya hemos dicho que no fue una orden aislada para la Nueva España, sino un modelo dirigido también a Guatemala y a Tierra Firme. Probablemente hubo más lugares, pero la documentación de que disponemos comienza a tener –a partir de este punto– lagunas importantes. En ninguno de esos sitios generó un tipo de cronística como la que se produjo en México y sí, en

<sup>42</sup> ENCINAS [6], I: 343; PUGA [11], fol. 89v.

<sup>43</sup> JIMÉNEZ DE LA ESPADA [4], vol. I, p. 28.

<sup>44</sup> «En el año de mil y quinientos y treinta y tres, siendo presidente de la Real Audiencia de México D. Sebastián Ramírez de Fuenleal (obispo que a la sazón era de la isla Española), y siendo custodio de la orden de nuestro Padre S. Francisco en esta Nueva España el santo varón Fr. Martín de Valencia, por ambos a dos fue encargado al padre Fr. Andrés de Olmos de la dicha orden (por ser la mejor lengua mexicana que entonces había en la tierra, y hombre docto y discreto), que sacase en un libro las antigüedades de estos naturales indios, en especial de México, y Tezcuco, y Tlaxcala, para que de ello hubiese memoria, y lo malo y fuera de tino se pudiese mejor refutar, y si algo bueno se hallase, se pudiese notar, como se notan y tienen en memoria muchas cosas de otros gentiles. Y el dicho padre lo hizo así». Fr. Gerónimo DE MENDIETA, *Historia Eclesiástica Indiana*. Edición facsimilar de la publicada por Joaquín García Icazbalceta en 1870. México, Porrúa, 1980, p. 75 [Prólogo al Libro Segundo].

<sup>45</sup> BAUDOT [3], p. 56.

cambio, el tipo de información oficial que se acostumbraba desde 1528, aunque ahora más detallada.

Es cierto que las cédulas de 1533 se promulgaron casi al mismo tiempo que el Consejo de Indias expresó –por primera vez– la necesidad de disponer de una cronística oficial. Se trata todavía de una expresión algo vaga y no muy ambiciosa, pero que llevó a «oficializar» (mayo-agosto de 1532) la obra que Gonzalo Fernández de Oviedo tenía en elaboración, contribuyendo a su financiación, inspeccionándola y dando paso a su edición (la primera parte en 1535 y la segunda, parcial, en 1547)<sup>46</sup>. Sin embargo, por trayectoria y resultados las cédulas de 1533 fueron la culminación de esa serie de normativas para obtener y centralizar información que el Consejo de Indias había ido generando, ensayando y corrigiendo desde hacía una década. Constituyen un nuevo modelo, mucho más claro, preciso y ordenado que los anteriores, cuyo contenido anticipaba en compendio (como diría Jiménez de la Espada) las encuestas de la época de Felipe II. A la descripción de la tierra y al censo de habitantes y recursos, se agregaron entonces lo que se conocería más tarde como «historia natural» e «historia moral», incorporadas con ese nombre –antes de que apareciera la famosa obra de José de Acosta– en las ordenanzas ovandinas del 3 de julio de 1573 (el llamado *Título de las Descripciones*), verdadero punto final y obra maestra de ese largo proceso que tuvo su primer fruto acabado en estas cédulas de 1533<sup>47</sup>.

#### 4. UN PERÍODO CLAVE: PRIMERA SISTEMATIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

Como hemos visto, las cédulas de diciembre de 1533 incluían además la primera solicitud, por parte de la Corona, de un tipo de información hasta entonces poco atendido: material gráfico para una mejor comprensión de lo que se decía por escrito y, sobre todo, para una mayor precisión en la fijación de lindes o fronteras («cómo se confina y amojona»). La creciente complejidad de la administración indiana y la necesidad de establecer límites jurisdiccionales fueron sin duda responsables de la importancia que la Corona comenzó a dar –a partir de entonces– a esta dimensión gráfica de la información.

<sup>46</sup> Véase documentación publicada por SCHÄFER [13], tomo II, pp. 405-406. Véase además Juan PÉREZ DE TUDELA, «Estudio preliminar» a Gonzalo FERNÁNDEZ DE OVIEDO, *Historia General y Natural de las Indias*, 5 vols. [Col. Biblioteca de Autores Españoles, CXVII-CXXI], Madrid, Atlas, 1959; vol. I, pp. CXVII-CXIX.

<sup>47</sup> La «Ynstrucción para hazer las descripciones», que es su verdadero título, fue publicada por Ismael SÁNCHEZ BELLA, *Dos estudios sobre el Código Ovandino*. Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1987, pp. 140-211. La referencia a la «Historia Natural y Moral» en pp.147-148. Otra edición, basada en la copia que aparece en las actas del cabildo de Quito, fue publicada en SOLANO [2], pp. 16-74.

Tan sólo dos meses después de esas cédulas, el 20 de febrero de 1534, una orden dirigida a la Segunda Audiencia de México, tras largo y prolijo discurso con el que se trataba de fijar los límites territoriales de los diferentes obispados de la Nueva España, terminaba así:

«Os encargo, que [...] hagays pintar toda essa nueva España, e sus prouincias, poniendo particularmente las prouincias e cabeceras [...] por personas, que dello tengan noticia: y estareys aduertidos, que lo pongan verdaderamente, y así pintado nos la embiareys lo mas presto que podays, para que aca se tenga noticia dello»<sup>48</sup>.

El tema no era sencillo y la Segunda Audiencia, hasta entonces tan eficaz, incumplió esta vez lo ordenado, probablemente por carecer de «personas que dello tengan noticia» (es decir, de cosmógrafos o de alguien con algún conocimiento de cosmografía). El encargo, sin embargo, volvió a aparecer –aunque algo diluido– entre las numerosas instrucciones dadas al nuevo virrey, Antonio de Mendoza, el 25 de abril de 1535<sup>49</sup>. Se hizo, sin embargo, totalmente explícito en una orden de mayo de 1536: «que entretanto que de acá se envia persona, busque cosmógrafo que comience a describir la tierra»<sup>50</sup>. Y volvió a incluirse, con todo énfasis, en las nuevas instrucciones al virrey del 14 de julio de 1536:

«Porque deseamos mucho tener una traça o pintura de los principales pueblos y puertos de essa tierra y costas della, mandaréis a alguna persona que lo haga lo más verdaderamente que allá se pudiere y supiere hazer [...]»<sup>51</sup>.

No sabemos cómo lo resolvió Antonio de Mendoza, aunque es probable que aprovechara la tradición cartográfica prehispánica (habitualmente utilizada en los procesos sobre tierras y presente aún en los mapas que acompañaron a las relaciones geográficas de las décadas de 1570 y 1580) y que completara y europeizara ese material recurriendo a la ayuda de algún piloto. Sea como fuere, lo cierto es que el encargo de la Corona se cumplió y «la pintura de México», así como «otro

<sup>48</sup> PUGA [11], fol. 92.

<sup>49</sup> Publicadas en CODOUL [16], vol. X, pp. 245-263. En ellas se encargaba al virrey hacer varios informes diferentes, sobre los señores indígenas, tributación, amonedación, minas y recursos naturales aprovechables, repartimientos, delimitación de jurisdicciones episcopales y otras más. Varios de esos encargos implicaban una tarea cosmográfica y la realización de «un memorial en que pongais asy la dicha cibdad de mexico como las otras cibdades e villas e cabeçeras de prouincias e otros lugares principales» (p. 251) que –aunque de forma no explícita– parece indicar la necesidad de ir acompañado con un mapa de la Nueva España.

<sup>50</sup> La referencia aparece en la *Copilata de Leyes de Indias*, Libro II, título VI, núm. 18: «Al virrey don Antonio (de Mendoza) que entretanto que de acá se envia persona busque cosmógrafo que comience a describir la tierra. Año 36, en mayo [...]», CODOUL [16], vol. XX, p. 263.

<sup>51</sup> No he visto el original, conservado en el Archivo de Indias, tomo la referencia de BAUDOT [3], p. 52, nota 132.

papel de pinturas» y varias curiosidades naturales fueron enviados a la Corte el 2 de septiembre de 1537<sup>52</sup>. Es decir que se respondió no sólo a la orden de hacer una cartografía general, sino también a la de ilustrar otros aspectos de la realidad novohispana como pedían las cédulas de 1533.

La importancia creciente que la Corona estaba dando a este nuevo tipo de información se reflejó también en las propias instituciones metropolitanas. En 1535 el Consejo de Indias hizo nueva visita de la Casa de Contratación cuyas conclusiones obligaron a revisar nuevamente el padrón real y a imponer un mayor rigor en el examen de instrumentos y pilotos. Pero es que además se nombraron entre 1534 y 1539 cinco nuevos cosmógrafos para esa institución<sup>53</sup> (recuérdese que sólo había habido dos nombramientos anteriores, en 1523 y 1524). Uno de esos nombramientos, el de Alonso de Santa Cruz, tuvo unas características totalmente novedosas.

Como es sabido, desde enero de 1536 Alonso de Santa Cruz vino a formar parte del grupo de técnicos encargado por el Consejo de Indias para la nueva corrección del padrón real de navegación<sup>54</sup> y su nombramiento oficial como cosmógrafo mayor de la Casa de Contratación se produjo el 7 de julio de 1536<sup>55</sup>. Ahora bien, ese nombramiento vino acompañado de otra cédula, con la misma fecha, que le transformaba de hecho en juez responsable de todas las correcciones sobre instrumentos y sobre el padrón, y obligaba además a todos «los pilotos que vinieren de las Indias a que den cuenta al cosmógrafo Alonso de Santa Cruz de sus navegaciones y de las tierras que hubieran descubierto, con objeto de que estas informaciones le sirvan para hacer los instrumentos necesarios para dicha navegación»<sup>56</sup>.

Posición de preeminencia sobre todos los demás oficiales de la Contratación (cosmógrafos y piloto mayor incluidos) inédita hasta entonces y sobre la que no cabe duda alguna, porque está confirmada por otras dos cédulas reales más. La primera –del 15 de noviembre de 1536– ordenando al gobernador de Tierra Firme que hiciera «carta y relación de la altura a que están los puertos de su provincia, sus distancias y particularidades, y los ríos, islas y bahías que existen en el mar de

<sup>52</sup> Carta de Tello y Zárate a la emperatriz, conservada en Real Academia de la Historia, Colección Muñoz, tomo 81, fol. 57. Cf. BAUDOT [3], p. 52, nota 132.

<sup>53</sup> Los nombramientos fueron: 1534, Diego Gutiérrez (padre); 1536, Alonso de Santa Cruz y Francisco Falero; 1537, Pero Mexia; y 1539, Pedro de Medina.

<sup>54</sup> Sobre Alonso de Santa Cruz, el estudio más completo, documentado y detallado es la auténtica monografía que Juan DE MATA CARRIAZO puso como estudio introductorio a la edición de Alonso DE SANTA CRUZ, *Crónica de los Reyes Católicos*, 2 tomos, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1951, en tomo I, pp. I-CCC.

<sup>55</sup> La cédula dirigida a los oficiales de la Contratación, firmada por la reina el 7 de julio de 1536, se conserva en el Archivo de Sevilla y fue publicada por Toribio MEDINA, *El veneciano Sebastián Caboto al servicio de España*, 2 vols., Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1908, en vol. I, pp. 343-344.

<sup>56</sup> Publicada en MEDINA [55], tomo I, pp. 343-344. También un resumen en CARRIAZO [54], p. XXXV.



su demarcación», con la finalidad explícita de «que todo lo envíe al cosmógrafo Alonso de Santa Cruz, que ha de hacer una carta de navegar»<sup>57</sup>. En cuanto a la segunda, dirigida el 20 de noviembre de 1536 al piloto mayor de la Contratación, Sebastián Caboto, ordenándole de forma tajante «que para hacer y examinar las cartas e instrumentos de la navegación llame al cosmógrafo Alonso de Santa Cruz, y con su parecer y no sin él las haga y examine»<sup>58</sup>.

Es decir, el nuevo cosmógrafo mayor vino a centralizar en su persona las funciones que hasta entonces había desempeñado la Casa de Contratación como colectivo. La singular situación de Santa Cruz le originó serios problemas con la Contratación y, de hecho, su nombramiento (que algunos han llegado a poner en duda) no se asentó en Sevilla hasta el 21 de junio de 1537<sup>59</sup>. Pero lo significativo es que, para ese momento, el cosmógrafo ya no residía en la capital andaluza sino en la propia Corte, con permiso oficial y con el título complementario de *contino* de la Casa Real (el 21 diciembre 1537), lo que le proporcionó un sueldo oficial que hasta el final de sus días acumuló junto con el de cosmógrafo mayor de la Casa de Contratación<sup>60</sup>.

En otras palabras, Santa Cruz estaba anticipando y cumpliendo de hecho (pero no de derecho) las funciones de un cosmógrafo del Consejo de Indias y no de la Casa de Contratación, razón por la cual su actividad se vinculaba más a la Corte que a la propia institución sevillana. No es casual que Juan López de Velasco, que fue verdaderamente el primer Cosmógrafo Mayor «oficial» del Consejo de Indias, cuando tuvo que poner en marcha las nuevas funciones que se le habían encomendado recurriera precisamente a la figura de Alonso de Santa Cruz, recordándolo como precedente y haciendo renovar las cédulas de 1536 que acabamos de comentar<sup>61</sup>.

Se había producido un salto cualitativo de extraordinaria importancia pero, por desgracia, las graves lagunas que afectan a la documentación a partir de este período hacen difícil precisar cuál fue la auténtica actividad de Santa Cruz en la Corte y cuál la evolución del propio Consejo de Indias en unos momentos absolutamente claves.

Es bien conocido que Santa Cruz estuvo muy próximo al emperador y que, entre 1537 y 1539, llegó incluso a darle clases sobre cuestiones de filosofía natural, astronomía y cosmografía<sup>62</sup>. Actividad didáctica que se prolongaría —según

<sup>57</sup> MEDINA [55], tomo I, p. 341; CARRIAZO [54], XXXVI.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> MEDINA [55], tomo I, p. 342; CARRIAZO [54], XXXVII.

<sup>60</sup> CARRIAZO [54], p. XXXVII y siguientes, constatando los pagos hasta su muerte; véase además pp. XC- XCVI.

<sup>61</sup> Véase la muy significativa cédula, del 14 de marzo de 1575, publicada en ENCINAS [6], IV: 197.

<sup>62</sup> El dato lo proporciona el propio ALONSO DE SANTA CRUZ, *Crónica del Emperador Carlos V* (publicada por Ricardo Beltrán y Róspide y Antonio Blázquez y Delgado-Aguilera), 5 vols., Madrid, Imprenta de Huérfanos de Intendencia, 1920-1925. Hay varias referencias complementarias, la primera en vol. III, p. 435; la segunda en vol. III, pp. 465-466; y la tercera en vol. IV, p. 24.

declaración propia<sup>63</sup>— hasta siete o diez años, al incorporarse a esa especie de escuela de palacio otros personajes relevantes como el Marqués de Lombay<sup>64</sup> o el propio Luis Hurtado de Mendoza, Marqués de Mondéjar (el mismo que en 1546 sería nombrado presidente del Consejo de Indias en sustitución del viejo García de Loaysa). También sabemos que Santa Cruz fue en 1545 a Lisboa para estudiar cuestiones cosmográficas (relacionadas con la derivación de la aguja magnética) y copiar planos (tarea, próxima al espionaje, que le llevaría a descubrir las falsificaciones políticamente interesadas que los portugueses hacían en sus cartas marinas y que después sería utilizada para fijar los límites ultramarinos entre España y Portugal)<sup>65</sup>. Actividades, todas ellas, que recuerdan las iniciativas filipinas puestas en marcha a partir de 1560 y sobre todo de 1580, que culminarían con la fundación de la Academia Real Matemática<sup>66</sup>.

Volveremos a Santa Cruz un poco más tarde, importa señalar ahora que aún más grave es la laguna documental que afecta a la actividad del propio Consejo de Indias durante este período en el tuvieron lugar la Junta de Valladolid (comenzada en 1540) y la visita especial a la que, en 1542 y por orden del emperador en persona, fue sometido el propio Consejo de Indias (lo que implicaría, en 1543, una nueva visita a la Casa de Contratación). Acontecimientos decisivos de los que, como es bien sabido, surgirían nada menos que las primeras ordenanzas específicas para dicho Consejo, promulgadas en Barcelona el 20 de noviembre de 1542. Estas ordenanzas estaban divididas en dos partes: la primera dedicada específicamente a los temas administrativos y de reglamentación del Consejo mismo, así como de las Audiencias americanas; y la segunda, concentrada en el tema del buen tratamiento a los indios. Los gravísimos inconvenientes que el contenido de esa segunda parte provocaría en suelo americano, al lesionar lo que los conquistadores y sus hijos consideraban sus legítimos derechos, harían famosas esas ordenanzas

<sup>63</sup> CARRIAZO [54], p. XCIV.

<sup>64</sup> *Idem*, p. XCII.

<sup>65</sup> La referencia más completa es la que Santa Cruz mismo proporciona en el pasaje final de su *Libro de las Longitudes*, así como en los borradores para el mismo conservados en el Archivo de Indias. Véanse los textos pertinentes completos en CARRIAZO [54], pp. LI-LIV y XCIX-CII. Existen dos ediciones modernas del *Libro de las Longitudes*, ninguna de las dos críticas, que en este punto concreto difieren absolutamente al depender de manuscritos distintos. Las referencias aparecen en la edición de Antonio Blázquez y Delgado-Aguilera, Alonso de SANTA CRUZ, *Libro de las longitudes y manera que hasta agora se ha tenido en el arte de navegar, con sus demostraciones y ejemplos*, Sevilla, Publicaciones del Centro Oficial de Estudios Americanistas de Sevilla [Biblioteca Colonial Americana, 5], 1921. Pero están ausentes por completo en Mariano CUESTA, *Alonso de Santa Cruz y su obra cosmográfica*, 2 vols., Madrid, CSIC, 1983-1984 [el *Libro de las Longitudes* es editado en el vol. I, pp. 139-273].

<sup>66</sup> Sobre las prácticas filipinas, véase la monografía de M. I. VICENTE MAROTO y M. ESTEBAN PIÑERO, *Aspectos de la ciencia aplicada en la España del Siglo de Oro*, Salamanca, Junta de Castilla y León, 1991.

que habitualmente conocemos como *Leyes Nuevas*<sup>67</sup>, oscureciendo al mismo tiempo su importantísima dimensión política y administrativa.

Sabemos, a pesar de la escasa información que tenemos sobre su gestación, que esas nuevas ordenanzas no fueron hechas por el Consejo de Indias sino que le fueron impuestas desde otros Consejos. El desconocimiento de la realidad americana que demostraron fue tan grave que ya el 14 de junio de 1543 tuvieron que ser enmendadas con seis disposiciones adicionales, introducidas esta vez por el Consejo de Indias, antes de que fueran editadas oficialmente<sup>68</sup>.

Pero al margen de errores o desajustes en la apreciación de la situación social del Nuevo Mundo, las *Leyes Nuevas* fueron un potente y decisivo golpe de timón que abrió una nueva etapa en la política y en la administración americana (tanto en América como en España). Como es bien sabido, para asegurar su puesta en práctica se enviaron en 1543 visitadores especiales a Santo Domingo (Otalora) y a Nueva España (Tello de Sandoval), así como un nuevo virrey (Blasco Núñez Vela) al Perú, recién ascendido a tal condición administrativa. También es sabido que la reacción en suelo americano fue violenta en general por parte de los conquistadores y sus hijos, alcanzando su cota máxima en Perú con la muerte en batalla del propio virrey en 1546.

Pero, para nosotros, lo importante es que ese año de 1546 fue decisivo por ir asociado a una nueva modulación política de grandes consecuencias. En primer lugar, las disposiciones más radicales de las *Leyes Nuevas* fueron suavizadas, lo que –salvo en Perú– tranquilizó los ánimos en suelo americano, abriendo al mismo tiempo la puerta a toda una serie de escritos reivindicativos sobre la conquista y los conquistadores que duraría largos años y a la que debemos buena parte de los literatura del conquistador. En segundo lugar, y esto se demostraría mucho más importante, en 1546 Luis Hurtado de Mendoza, Marqués de Mondéjar, fue nombrado nuevo presidente del Consejo de Indias, siendo el verdadero responsable de la nueva política y de la nueva orientación que asumiría a partir de entonces (hasta la nueva reforma y ordenanzas de Juan de Ovando).

El Marqués de Mondéjar fue quien aseguró la función del Consejo de Indias como eminentemente administrativa, aumentando su actividad y hasta el número de consejeros. Más aún, renovó casi en su totalidad los miembros que lo componían e hizo primar entre ellos, por primera vez, a los juristas. Al mismo tiempo y

---

<sup>67</sup> Fueron publicadas, con demasiados errores, en CODAIN [35], vol. XVI, pp. 376-406. Un texto mucho más depurado fue editado por A. MUÑOZ OREJÓN, «Las Leyes Nuevas (1542-1543). Reproducción de los ejemplares existentes en la Sección de Patronato del Archivo General de Indias», *Anuario de Estudios Americano*, II (1945), pp. 811-835.

<sup>68</sup> *Leyes y Ordenanzas nuevamente hechas por Su Magestad, para la governacion de las Indias y buen tratamiento de los Indios: que se han de guardar en el Consejo y Audiencias reales que en ella residen: y por todos los otros gobernadores, Juezes y personas particulares della*. Alcalá de Henares, Juan Brocar, 1543.

de forma complementaria, hizo reformar y reorganizar la Casa de Contratación, estableciendo en 1552 unas nuevas ordenanzas en sustitución de las establecidas por los Reyes Católicos, ya entonces muy envejecidas. Eso implicó, entre otras cosas, la definición de nuevas funciones para esa institución, potenciando su condición técnica y de espacio de conocimiento especializado hasta crear, incluso, un nuevo oficio completamente inédito, el de Catedrático del Arte de Navegar y Cosmografía (1552, cargo otorgado a Jerónimo Chaves)<sup>69</sup>.

La escisión y la especialización entre las dos instituciones fue radical (se trata de uno de los puntos que cambiaría la reforma ovandina en la época de Felipe II) y afectó profundamente a la situación que hasta entonces había tenido el cosmógrafo Alonso de Santa Cruz. Esa nueva situación terminaría provocando la redacción de sus famosos escritos de principios de 1557, solicitando un puesto en el propio Consejo de Indias para contrarrestar el peso dominante de los juristas y para oficializar la importancia de la cosmografía en las decisiones que esa institución debía tomar<sup>70</sup>. Como es sabido, el Marqués de Mondéjar reconoció sus aportaciones a la institución, pero no aceptó su propuesta. Debe señalarse que entre esas aportaciones, además de un número considerable de cartas y planos (origen del famoso «arca de Santa Cruz» que pasaría directamente al Consejo de Indias en la época ovandina), se encontraba el famoso memorial (dirigido a finales de 1556 al propio Marqués de Mondéjar) con las instrucciones y preguntas necesarias para hacer la descripción de las nuevas tierras y de sus habitantes, considerado el antecedente directo de los cuestionarios ovandinos y hasta del propio *Título de las Descripciones* de 1573<sup>71</sup>. Aunque esto último se pueda poner en cuestión, de lo que no cabe duda es que el memorial de Santa Cruz superó con mucho el hito anterior que representaban las instrucciones de 1533 y fue la primera formulación oficial para reunir todo tipo de conocimientos sobre el Nuevo Mundo de forma ordenada y sistemática (proto-estadísticamente).

Por otra parte, las nuevas funciones administrativas del Consejo de Indias redefinieron sus preocupaciones informativas, originando toda una nueva batería de encuestas oficiales que se alejaban de la cosmografía y se centraban específicamente en los temas de tributación y señorío indígena. El proceso resulta sumamente interesante. Las informaciones habidas durante la década de 1530, aunque claramente insuficientes, parecen haber bastado a todo lo largo de la década de 1540, centrada sobre todo en temas de ajustes administrativos y políticos entre las nuevas tierras y la vieja España. Todavía el 17 de julio de 1549 se reiteraba que la

---

<sup>69</sup> Las reformas introducidas por el Marqués de Mondéjar han sido muy bien expuestas por SCHÄFER [13], pp. 80-83.

<sup>70</sup> Los dos escritos fueron publicados en la *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, IV (1874), pp. 362-363 y 363-366. Han sido después reproducidos en muchos otros lugares.

<sup>71</sup> El memorial fue publicado por JIMÉNEZ DE LA ESPADA [4], vol. I, pp. 273-277 y ha sido reeditado en numerosas ocasiones.

tributación de los indios debía tasarse simplemente «en lo que puedan pagar», según definían la Leyes Nuevas de 1542<sup>72</sup>. Sin embargo, el 1 de diciembre de 1550 se publica una cédula que desataba el tema esencial de los cacicazgos y sus derechos:

«Porque nos queremos ser informados, la forma y orden que hasta aqui ha auido en essa prouincia, y en las otras sujetas a essa audiencia en la eleccion e nombramiento de los caciques que en ellas ha auido, e aya [a]si antes que se pusiessen debaxo de nuestro jugo e señorío real, como despues aca, e quien los elegia e nombraua, e que es lo que se les daua, y tenian [...] vos mando, que vos informeys de todo muy particularmente, y en los primeros nauios [...] embieys relacion de todo ello muy por extenso»<sup>73</sup>.

La problemática de los señores indígenas, de sus diferentes características (entre otras cosas por la acción de los propios españoles), de los abusos y contradicciones existentes, era percibida sobre todo a partir del tema clave de derechos y tributos. No por casualidad, el segundo paso –que expresa muy bien el cambio producido en la situación política– es nada menos que la orden general del 8 de junio de 1551 «de hazer tassación de los tributos que los indios han de dar», con el objetivo de definirla por primera vez en unos caso (como el Perú) o de corregirla adecuadamente en otros (como la Nueva España)<sup>74</sup>. La estrechísima relación que existía entre esta tasación general y la indagación que se había ordenado previamente sobre los derechos y legitimidades de los señores indígenas se expresó a las claras en una nueva orden, del 31 de enero de 1552, que procuraba coordinar las dos:

«Pues los yndios dessa tierra estauan tassados de lo que auian de dar a los españoles, era necessario y conuenia, que se tassassen para que supiessen lo que auian de dar a sus caciques e señores naturales del tributo seruicio y vassallaje, que se les auia de dar [...] Vos mando que veays lo suso dicho e os informeys y sepays, que seruicios tributo e vassallaje, lleuan los dichos caciques a los dichos yndios, e por que causa e razon se lo lleuan, e si este tributo e seruicio e vassallaje es de antigüedad y que lo heredaron de sus padres, y lo lleuan con justo e derecho titulo, o si es impuesto tyranicamente contra razon e justicia [...]»<sup>75</sup>.

La importancia que se daba a la información solicitada volvió a expresarse en otra orden similar del 18 de diciembre de ese mismo año de 1552<sup>76</sup>. Pero lo más

<sup>72</sup> PUGA [11], fol. 165v.

<sup>73</sup> PUGA [11], fol. 122.

<sup>74</sup> Publicada en PUGA [11], fols. 127-127v (orden general) y 128 (encabezado especial para la Nueva España).

<sup>75</sup> PUGA [11], fol. 135.

<sup>76</sup> PUGA [11], fol. 139v.

interesante es que, a tenor de las respuestas recibidas, algunas de las cuales enfatizaban sobre todo la confusión existente entre las distintas autoridades indígenas, el Consejo de Indias emitió un texto clave, la orden del 20 de diciembre de 1553 para averiguar «que manera ay de tributos y otras cosas»<sup>77</sup>. En él se recuperaba el mejor estilo de las informaciones promovidas en la década de 1530 y hasta alguna de sus frases:

«Vos mando que [...] vos informeys y sepays de yndios viejos y antiguos con juramento que dellos primero recibays, que tributos eran lo que en tiempo de su infidelidad pagauan los pueblos y vezinos y naturales dessas tierras a Monteçuma su Señor, e a los señores que fueron antes dél o a otro señor, que tuuiesse el vniuersal señorío, los que no tenian por señor a Monteçuma, que tantos eran, y quales y de la calidad e valor dellos, y que valdrian reducidos a precio de pesos de oro en cada vn año».

Se volvían a fijar incluso instrucciones detalladas de procedimiento:

«De mas de la informacion que vuieredes destos testigos, hareys traer ante vos qualesquier pinturas e tablas o otra quenta, que aya de aquel tiempo por do se pueda aueriguar lo que esta dicho y hareys, que los religiosos lo busquen y soliciten entre ellos los que supieren la lengua, e que de todo tambien os ynformeys de los tales religiosos y de otras qualesquier personas, que tengan o puedan tener alguna noticia desto».

Instrucciones que, de hecho, venían a constituir un verdadero cuestionario de diecisiete preguntas, uno de los más importantes de todo el siglo XVI, pues dio origen a la famosa respuesta del oidor Alonso de Zorita (y su ampliación posterior a modo de crónica general de la Nueva España), a la obra perdida del franciscano Fr. Francisco de las Navas, así como a otras respuestas más administrativas como la *Información de 1554 sobre los tributos que los indios pagaban a Moctezuma*<sup>78</sup> (único documento tributario colonial para el que conservamos algunos de los materiales indígenas sobre el que se construyó: la *Matrícula de Tributos* y la segunda parte del *Código Mendoza*), entre otros varios no tan significativos.

Superar las cimas que representaron esta infonnación ordenada en 1553 y el memorial de Alonso de Santa Cruz de 1556 sólo sería posible a partir de una nueva reestructuración política e institucional, que es la que Juan de Ovando llevaría a cabo en época de Felipe II. Pero sólo la larga experiencia y conocimiento acumulado desde 1524 lo harían posible. En cualquier caso, me parece esencial señalar

<sup>77</sup> PUGA [11], fols. 140v-141 v.

<sup>78</sup> Publicada en 1957 por France V. Scholes y Eleanor B. Adams (Porrúa, México) y vuelta a publicar por José Luis de Rojas en 1997 (CIESAS, México).

que la reconstrucción de este proceso de conocimiento sobre América por parte de la Corona, implica al mismo tiempo seguir los pasos fundamentales de la construcción del propio Estado Moderno.

---

*While Philip II's initiatives in the field of statistics (such as the Relaciones Geográficas) have been attended to, very little has been done with regard to the Crownpromoted American encuestas in the time of Charles V, which originated a rich amount of documentation. This is a very serious gap, since it has meant overlooking the political significance of the statistical or pre-statistical initiatives in the first half of the 16th Century, which were both symptomatic and expressive of a new pattern as regards public administration and the State. This new pattern based on the necessity of knowledge appeared very early in Spain and in it America played a key role. It is precisely this process which is studied in this article.*

KEY WORDS: *Charles V, New Spain, Knowledge, Policy, Inquests, Laws, Institutionalization.*

---