

EL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN EL RÍO DE LA PLATA Y SU INFLUENCIA EN LA HACIENDA (1782)

Manuela Domínguez Orta
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
Departamento de Dirección de Empresas
E-mail: mdomort@upo.es

RESUMEN

El presente estudio se contextualiza temporalmente en la segunda mitad del siglo XVIII y territorialmente en las posesiones que el imperio español tuvo en las Indias. El siglo XVIII se caracterizó por sus reformas, entre las que destacaron las intendencias, considerada una de las innovaciones más importantes en el orden político-administrativo (Domínguez Ortiz, 1990).

La literatura sobre el sistema de intendencias indiano proviene en su mayor parte de profesionales del ámbito de la historia y del derecho, por lo que sus trabajos han sido elaborados desde una perspectiva histórica o jurídica. Sin embargo, se sabe poco sobre las implicaciones en la administración de la Hacienda Real. El trabajo pretende analizar la influencia de las intendencias indianas en la Hacienda a través de aspectos contables, entendiendo el concepto de contabilidad en un sentido amplio, no restringido a las técnicas contables. Como caso de estudio se ha tomado el Virreinato del Río de la Plata y su *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires* de 1782.

El estudio de las implicaciones en la Hacienda se presenta a través de diferentes ejemplos. En primer lugar se pondrá de manifiesto cómo la estructura organizativa del sistema estuvo dirigida a aumentar el control de las rentas; seguidamente se expondrá un ejemplo de supervisión por parte de los intendentes de productos especialmente importantes para las rentas de la Corona como el caso del papel sellado; y en tercer lugar, se describirá un ejemplo de intervención de los intendentes en el flujo de información contable.

Palabras claves: Hacienda, Intendencias, Indias.

EL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN EL RÍO DE LA PLATA Y SU INFLUENCIA EN LA HACIENDA (1782)

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	El sistema de intendencias en Indias: sus antecedentes peninsulares y los primeros indicios indianos	4
3.	Principales rasgos del sistema de intendencias indiano y sus Funcionarios	6
3.1.	Principales rasgos característicos del sistema de intendencias indiano	7
3.2.	Las causas de policía, justicia y guerra en el sistema de intendencias indiano	7
4.	La causa de Hacienda en el sistema de intendencias Indiano	8
4.1.	Estructura organizativa	9
4.2.	El Papel Sellado	10
4.3.	Arqueos y estados mensuales	11
5.	Conclusiones preliminares y discusión	12
	Bibliografía	13
	Anexos	15

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio se contextualiza temporalmente en la segunda mitad del siglo XVIII y territorialmente en las posesiones indianas del imperio español. La centuria del XVIII se caracterizó por el cambio dinástico de los Austrias a los Borbones en 1700, la irrupción del pensamiento ilustrado y sus reformas. La corriente reformista de la época, influenciada por las ideologías francesas, aspiró a construir una ciudad utópica basada en los ideales de eficacia de la cultura, conocimiento de lo extranjero, conocimiento científico y un ideal económico fundado en el desarrollo de la agricultura, comercio e industria (Vicens, 1965).

Entre sus reformas destacó el establecimiento del sistema de intendencias con el que se pretendió aumentar y mejorar el control y gestión del imperio español para incrementar sus rentas. Diferentes autores han destacado el importante papel de estas instituciones, por ejemplo, Hernández afirmó que *“la máxima innovación de los Borbones consistió en el establecimiento de las Intendencias, según el modelo militar francés, aunque con un carácter más propiamente hacendístico”* (1963:169). Arjona señaló que su implantación, tanto en España como en América *“fue en el orden político-administrativo, la más importante de cuantas reformas se realizaron en el siglo XVIII”* (1973:149). De igual modo, Domínguez Ortiz consideró el sistema de intendencias como la innovación administrativa más importante de la dinastía borbónica (1990).

Los trabajos sobre el sistema de intendencias en Indias abarcan el estudio de su proceso de creación y extinción (Navarro, 1959 y 1995; y Comadrán, 1995), alguna de las normativas que lo regularon (Morazzani de Pérez, 1972 y Mariluz, 1995) y su establecimiento en lugares concretos, como Nueva España¹ (Rees, 1983) o el alto Perú (Acevedo, 1992). La mayor parte de la literatura ha sido aportada por profesionales de la historia y del derecho, por lo que sus trabajos se han elaborado desde una perspectiva histórica o jurídica.

Sin embargo, se sabe poco sobre sus implicaciones en la administración de la Hacienda Real. El presente trabajo pretende analizar las implicaciones del sistema de intendencias en la Hacienda Real a través de aspectos contables, entendiendo el concepto de contabilidad en su sentido amplio, no restringido a las técnicas contables. Así, se estudiará su influencia en la organización de las instituciones hacendísticas, la racionalización de las rentas y el flujo de información contable.

Como caso de estudio se ha tomado el virreinato del Río de la Plata y la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires* de 1782 (a partir de ahora Ordenanza de BA). Esta decisión se justifica en que las intendencias se establecieron con éxito en este virreinato y desde allí se extendió al resto de los territorios americanos. Además, la Ordenanza de BA fue utilizada como modelo para regular el resto de intendencias en Indias, adaptándose en cada caso a las características particulares del lugar, aunque manteniendo su contenido esencial.

Respecto a las fuentes utilizadas, el trabajo se ha basado en el análisis de fuentes primarias. En particular en los fondos documentales procedentes del Archivo General de Indias (a partir de ahora AGI)². Este Archivo se compone de más de 43.000 legajos

¹ Actualmente México.

² Actualmente este Archivo custodia los fondos producidos por las instituciones creadas para el gobierno y administración de los territorios ultramarinos españoles, como por ejemplo el Consejo de Indias, las Secretarías de Estado y del Despacho, la Casa de la Contratación y los Consulados

clasificados en dieciséis secciones³. Se ha consultado especialmente la sección quinta, "Gobierno", formada por 18.714 legajos divididos en quince subsecciones, catorce de ellas correspondientes a diferentes distritos audienciales⁴, y la decimoquinta de "Indiferente". Principalmente se han analizado las subsecciones de las Audiencias de Buenos Aires y Lima, que reúnen documentación relativa a los territorios de su jurisdicción⁵, y la de Indiferente General⁶ que recoge documentos relativos al gobierno general de toda América, entre otros (Ceballos Aragón, 2002).

El presente trabajo se estructura de la forma siguiente: en primer lugar se exponen los antecedentes peninsulares del sistema de intendencias indiano, así como sus primeros pasos en Indias. Posteriormente se analizan las características principales del sistema y de sus funcionarios. Seguidamente se estudian la influencia de las intendencias indianas en la Hacienda Real a través de distintos ejemplos. En el último apartado se presentan las conclusiones preliminares junto con una discusión.

2. EL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN INDIAS: SUS ANTECEDENTES PENINSULARES Y LOS PRIMEROS INDICIOS INDIANOS

En cuanto al origen del sistema de intendencias en España existen opiniones dispares. Hay autores que se decantan por su origen francés, mientras que otros defienden su origen hispano, basándose en las palabras de Felipe V recogidas en la Ordenanza de intendentes de 1718⁷ que afirman la existencia de antecedentes peninsulares. Pero en general, la mayoría admiten "*prácticamente sin discusión*" su origen francés para posteriormente desarrollar sus estudios centrados en analizar aspectos y características específicas de las intendencias⁸ (Comadrán, 1995:18 -19).

Dicha discusión también se plantea en cuanto al modelo que siguen dichas instituciones. Algunos autores consideran las intendencias españolas como un trasplante de las francesas, sin embargo otros defienden la idea de que aunque tuvieron influencia francesa no significó que se crearan bajo una inspiración extranjera en su totalidad. A continuación se muestran algunos argumentos en este sentido:

de Sevilla y Cádiz. Asimismo, se conservan fondos relacionados con las Colonias españolas en América y Asia procedentes de instituciones de menor entidad e incluso de particulares.

³ Las dieciséis secciones son: Patronato, Contaduría, Contratación, Tribunal de Justicia, Gobierno, Escribanía de Cámara de Justicia, Arribadas, Correos, Estado, Ultramar, Papeles de Cuba, Consulados, Títulos de Castilla, Tribunal de Cuentas del Reino, Diversos, y Mapas y Planos.

⁴ Los catorce distritos audienciales son: Santo Domingo, México, Guatemala, Guadalajara, Filipinas, Panamá, Lima, Cuzco, Santa Fe, Charcas, Buenos Aires, Quito, Chile, Caracas.

⁵ Por ejemplo registros, correspondencias, Decretos y Reales Cédulas, informes, provisiones de empleos políticos y militares, expedientes de asuntos gubernativos y hacendísticos, materias gubernativas de Real Hacienda, cuentas de la Real Hacienda, cuentas del Tribunal de Cuentas y cuentas de rentas concretas (Ceballos Aragón, 2002).

⁶ Según la Guía del visitante de José de la Peña y Cámara, la información de Indiferente General se encuentra clasificada de la siguiente forma: registros; gobierno y gracia, personal y régimen interno; contaduría; tesorería; prelatorias y varios; porteros; cartas y expedientes; Hacienda; AGI; junta de guerra; contratación, consulado y comercio; contratación, consulado y comercio (registros); armadas y navegación; asientos de negros; eclesiásticos; eclesiásticos (registros); Canarias; papeles de España (De la Peña, 1958).

⁷ "... *habiendo antiguamente nacido en la España, fue luego aprovechada de otras naciones*" (AGI, Indiferente General, Leg. 1714, Ordenanza de Intendentes de 4 de julio de 1718).

⁸ Por ejemplo Emilio Ravignani, Luís Navarro García, Carlos Deusta Pimentel, Eduardo O. Acevedo y Gisela Morazzani de Pérez Enciso, entre otros.

“... [el establecimiento de intendentes por la Ordenanza de 1718] ha sido tomado usualmente como el comienzo del experimento introduciendo oficiales administrativos de acuerdo al modelo francés. Esto es inexacto en dos maneras: primero, porque supone que no habían existido intendentes antes de esa fecha, y segundo, que los intendentes eran completamente extranjeros en su inspiración” (Kamen, 1964:368-369).

“... esta influencia de consejeros franceses no excluye la posibilidad de que la nueva institución enlace con determinados desarrollos institucionales en materia de administración que son propiamente españoles o a lo menos tienen su origen en influencias recibidas en la península en épocas muy anteriores. Así que por más que las intendencias sean un reflejo del sistema paralelo francés, eso no implica que esta nueva institución no tenga antecedentes hispánicos” (Pitschmann, 1983:359-340).

En cuanto al imperio español, las intendencias se erigieron en primer lugar en sus territorios peninsulares y posteriormente se extendieron a los indianos, justificándose en las ventajas que había “... conseguido la Real Hacienda en la mejor administración de las rentas, y la tropa en la seguridad de su subsistencia, con el establecimiento de las Intendencias en los reinos de Castilla” (AGI, Buenos Aires, Leg. 7, Carta de Gálvez a Miguel de San Martín Cueto de 29 de marzo de 1778 y AHC, Leg. 3, Caja nº 3, Nombramiento de virrey de Joseph Vertiz, de primero de agosto de 1778)⁹.

Estas instituciones se regularon principalmente por dos Ordenanzas, la de 1718 para el *Establecimiento e Instrucción de Intendentes y para Tesorero General y Pagadores y Contadores de los Ejércitos y Provincias* (Figura 1), y la de 1749 para el *Restablecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos* (Figura 2). Éstas sirvieron de base en la posterior implantación y ordenación del sistema de intendencias en Indias.

El primer intento indiano se llevó a cabo en 1746 por el Marqués de Ensenada. Se envió una Real Orden a los virreyes de México y Lima solicitándoles información sobre la posibilidad de establecer el sistema de intendencias en aquellos territorios del mismo modo a como se había hecho en la Metrópoli. La respuesta negativa de ambos paralizó la iniciativa.

Diez años más tarde¹⁰, promovida por Squilache, se estableció en La Habana la primera intendencia de las Colonias. Las siguientes fueron Cuba y Luisiana, creadas con el objetivo de cuidar la administración de las tropas estacionadas en sus territorios, por lo que sólo intervinieron en los asuntos económicos de la guerra. Estas intendencias no sirvieron de precedente a las posteriores dado que “eran meros organismos burocráticos, para la administración y dirección de las Rentas Reales” (Navarro, 1959:4) y dejaban “subsistir a su lado, todo el viejo sistema de capitanías, gobernaciones y exactores de contribuciones” (Navarro, 1959:66).

⁹ En ocasiones se hacían duplicados de documentos para remitirlos a diferentes personalidades, por lo que esta información viene se puede encontrar en otros documentos del Archivo, además de los citados.

¹⁰ La fecha más antigua que se ha encontrado es 1756 (Navarro, 1959).

En 1765¹¹ se realizó una Visita General a Nueva España¹² dirigida por José de Gálvez¹³. La principal labor que se le encomendó fue estudiar la posibilidad de establecer intendencias en aquel virreinato. Tres años más tarde, su respuesta fue el “Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las Provincias de este Reino de Nueva España”. Se remitió a la Metrópoli con la aprobación del Marqués de Croix, virrey de Nueva España, y con el aval de personas influyentes y bien consideradas¹⁴ (AGI, Indiferente General, Leg. 1714, Plan de Intendencias). Pero dicho no se logró poner en práctica a pesar de contar con la aprobación real, ya que Bucareli¹⁵, el nuevo virrey de Nueva España en el momento de la puesta en marcha, se opuso argumentando que no eran necesarias¹⁶.

A partir de 1776, con la llegada de Gálvez a la Secretaría de Indias, estas instituciones se establecieron y difundieron por toda América¹⁷. Se implantaron con éxito en el virreinato del Río de la Plata ese mismo año, desde donde se extendieron al resto de los territorios americanos. La Ordenanza de BA fue la utilizada para regular el resto de intendencias, adaptándose en cada caso a las características particulares del lugar, pero manteniendo su contenido esencial. Por ello, en los siguientes epígrafes se ha tomado como base dicha Ordenanza para describir las características y funcionamiento de las intendencias, así como la de sus funcionarios.

3. PRINCIPALES RASGOS DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO Y SUS FUNCIONARIOS

En este apartado se señalarán los principales rasgos que caracterizan al sistema de intendencias indiano, con el fin de comprender y clarificar su funcionamiento. Igualmente

¹¹ Por la Instrucción de 14 de marzo de 1765 (AGI, México, Leg. 1508).

¹² Las visitas junto con el juicio de residencia fueron instrumentos utilizados por la Corona para asegurar la pureza de los actos de sus funcionarios, vigilando e inspeccionando sus actuaciones (Sánchez, 1992:237). Pero el caso de la visita general tuvo un matiz diferente. El motivo más común por el que se llevaron a cabo fue por la llegada de noticias a la Metrópolis sobre abusos generalizados y arraigados, otras veces se dirigieron a suprimir graves diferencias surgidas entre autoridades superiores que no habían podido atajarse con procedimientos menos duros, y en otras ocasiones, no revelaban insatisfacción del gobierno central, sino el deseo de implantar con rapidez y energía reformas administrativas muy importantes (Céspedes citado en Sánchez Bella, 1991:20). Esta última motivación es el caso de la visita de Gálvez.

¹³ Abogado malagueño que ocupó diferentes cargos relevantes en la administración del gobierno indiano. Por ejemplo Secretario del Marqués de Grimaldi, Ministro del Consejo de Indias, Alcalde de Casa y Corte, y Secretario de Indias. Fue un personaje relevante en la implantación de las reformas borbónicas.

¹⁴ El Informe tuvo dos avales: Lorenzana, arzobispo de México, y Fabián y Fuero, obispo de Puebla de los Ángeles. Según Navarro el hecho de que el Plan esté avalado por las cuatro firmas (Gálvez, el Marqués de Croix y los dos clérigos) se debe a la intención de Gálvez de reforzar el Plan. Por un lado, la firma del virrey mostraba el beneplácito del máximo poder en las Indias, y por otro lado, la de los prelados se consideraban autorizadas. Eran clérigos afines a la política gubernamental y se les podría atribuir independencia de criterio al pertenecer a la administración civil (1995:44).

¹⁵ Antonio María Bucareli y Ursúa, era hijo de una familia noble española. Fue soldado en Italia y Portugal, y ascendió en la jerarquía militar hasta ocupar el cargo de gobernador y capitán general en Cuba. Se mostró reacio al sistema de intendencias manifestando su oposición en distintas ocasiones, por ejemplo siendo capitán general de Cuba (cargo que desempeñó anteriormente a ser virrey de Nueva España).

¹⁶ El Informe en el que argumenta su oposición se encuentra ubicado en AGI, Indiferente General, Leg. 1714.

¹⁷ Los once años de su mandato coincidió con la expansión del nuevo sistema. Cuando murió el 17 de junio de 1787 había cuarenta y seis intendencias distribuidas por toda América (AGI, Indiferente General, Leg. 843).

se describirán las facultades que dicho sistema otorgó a los intendentes, especialmente las relacionadas con materias de fomento, justicia y guerra.

3.1. Principales rasgos característicos del sistema de intendencias indiano

Uno de los objetivos de la Corona fue mejorar el ordenamiento del Estado y el bienestar de la población, para lo que se consideró necesario unificar el gobierno de los territorios y poner “en buen orden” las Colonias (Ordenanza de BA, exposición de motivos). Dichos fines se intentaron conseguir buscando mayor racionalización de la administración a través del sistema de intendencias. Se pretendió *“imponer en todas las regiones de América un sólo y mismo tipo de gobierno local, y someter a todos ellos a unas reglas jerárquicas... [en cuya cúspide]...el rey gobernaba con la ayuda de sus ministros (los Secretarios del Despacho)”*. Se intentó crear así *“un régimen que procuraba establecer un control de toda la administración desde la Península”* (Zorraquin, 1995: 214).

El sistema dividió el territorio americano en intendencias de provincias (Figura 3) encabezadas por intendentes, funcionarios a los que se les atribuyeron facultades en asuntos¹⁸ de policía, justicia, guerra y hacienda, aglutinando de este modo, un amplio poder. El gobierno interno de cada una de ellas se organizó en subdelegaciones encabezadas por la figura del subdelegado. Éstos fueron de dos tipos. Los que residieron en las cabeceras de los pueblos de indios, que tuvieron atribuciones en las cuatro causas (Ordenanza de BA, art. 9), y los que se establecieron en las ciudades más populosas de la provincia con atribuciones exclusivamente en asuntos de guerra y hacienda (Ordenanza de BA, art. 73). En la figura 4 del anexo se muestran las subdelegaciones del virreinato del Río de la Plata, indicando el tipo de subdelegación y la intendencia a la que pertenecían (Figura 4).

3.2. Las causas de policía, justicia y guerra en el sistema de intendencias indiano.

La causa de hacienda es la más relevante para el trabajo que se presenta, sin embargo es conveniente conocer las facultades que el resto de causas otorgaron a los intendentes, debido a sus implicaciones en asuntos hacendísticos.

Causa de policía

Las facultades que gozaron los intendentes por esta causa tuvieron como objetivo el bienestar de los ciudadanos a través del desarrollo y progreso de las ciudades. En este sentido, se empedraron las calles y repararon los edificios e iglesias en mal estado. Se mantuvo la salubridad e higiene con la limpieza de calles y plazas, reparación de cañerías y traslado de los cementerios a las afueras de los centros urbanos. Se crearon y mejoraron caminos y puentes, con el fin de fomentar el tránsito de personas y mercancías. Se construyeron escuelas, hospitales y asilos, poniendo de manifiesto la preocupación por parte de la Corona por la educación y los más menesterosos.

En sus acciones de policía, los intendentes agruparon pobladores dispersos fundando poblaciones y creando fuertes, que aunque su objetivo fue defender las fronteras, supuso la necesidad de organizar dichas concentraciones de personas.

Causa de justicia

Tradicionalmente se había considerado que la justicia era una *“pieza clave para el buen gobierno del reino y fin último de toda la acción estadal”* y se había tenido la concepción de que la justicia *“no solo debía presidir la solución de los pleitos entre particulares, sino*

¹⁸ Se denominaron con el nombre de “causas”.

que debía ser norte del obrar de los gobernantes". En el siglo XVIII los ilustrados consideraron *"la recta administración de justicia como uno de los resortes fundamentales del buen gobierno de sus Estados"* (Martiré, 1995:113-114).

El régimen de intendencias recogió esta filosofía, insistiendo a los intendentes sobre el interés por conseguir el bienestar de los pueblos. Para ello debían vigilar las actuaciones de los magistrados e impedir que cometieran abusos de poder excediéndose en sus atribuciones. Uno de los medios utilizados fueron las visitas¹⁹. Los intendentes estuvieron *"obligados a visitar sus provincias... [y sólo]...en el caso de hallarse imposibilitados enteramente de ejecutarlas por sí mismos, enviarán comisarios subdelegados de su entera satisfacción"* (Ordenanza de BA, arts. 20 y 21).

Causa de guerra

Respecto a la causa de guerra, hay que destacar la estrecha relación entre las intendencias y los asuntos militares. Prueba de ello fue que el origen del sistema de intendencias en Indias estuvo en la administración castrense. Las primeras intendencias que se establecieron tuvieron en sus comienzos potestad exclusivamente para los asuntos de hacienda y guerra. En el caso del Río de la Plata, el precedente, tanto del régimen de intendencias como del virreinato estuvo en una cuestión militar, concretamente en la expedición de Cevallos para la conquista de la Colonia de Sacramento. El intendente de ejército que acompañó dicha expedición fue posteriormente designado Intendente de Ejército y Provincia, asumiendo además el cargo de Superintendente de Real Hacienda, una vez acaba dicha expedición.

Las facultades de los intendentes en esta causa abarcó la vinculación de las actividades militares con la Real Hacienda. Así se recogió en la Ordenanza de BA en la siguiente frase:

"... los intendentes en sus provincias cuiden de todo lo correspondiente a guerra que tenga conexión con mi Real Hacienda" (Ordenanza de BA, art. 220).

4. LA CAUSA DE HACIENDA EN EL SISTEMA DE INTENDENCIAS INDIANO

Los asuntos económicos siempre fueron motivo de preocupación para la Corona a lo largo de la historia. En el siglo XVIII, debido a los problemas de liquidez de la Corona española como consecuencia de los gastos militares, las reformas destinadas a la reorganización de la Real Hacienda ocuparon un lugar prominente. Dichas alteraciones comenzaron con Felipe V, pero se intensificaron con Carlos III.

Las reformas estuvieron proyectadas a la consecución de un objetivo común: *"potenciar los ingresos del Estado"* (Mariluz, 1995:83). En esta línea se pretendió mejorar la administración de las rentas apostando por empleados cualificados; racionalización de la recaudación, administración e inversión; conocimiento de la población, recursos naturales, comercio e industria de cada una de las jurisdicciones; incremento y mejora de la circulación de bienes; descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza, aumentar el comercio entre la Metrópoli y sus Colonias y mejorar su control, entre otras actuaciones. Así, el sistema de intendencias puso *"especial énfasis en lo económico"* (Comadrán, 1995:11). Prueba de ello fue que más de la mitad del articulado de la Ordenanza de BA

¹⁹ Los intendentes *"...en una proporción sobre el total del 75% o más, realizaron esa importante inspección"* (Acevedo, 1995:51).

reguló asuntos hacendísticos²⁰. Éstos introdujeron modificaciones en las reglamentaciones existentes; resaltaron la necesidad de hacer cumplir las leyes que regularon los distintos ramos de Hacienda; describieron los procedimientos que debían seguir los ministros de las cajas reales y los intendentes con el fin de garantizar el control de las rentas obtenidas; y marcaron diferentes líneas de actuación para fomentar el comercio, agricultura y minería, entre otras. En definitiva, la reglamentación se dirigió a mejorar y aumentar el control por parte de la Metrópolis de todo aquello que pudiera tener efectos en las rentas de la Corona, con el objetivo de incrementar su Erario.

En los siguientes epígrafes se pondrán de manifiesto algunos ejemplos de cómo las intendencias influyeron en la Hacienda Real a través de la contabilidad, entendida ésta en su sentido amplio tal y como se comentó anteriormente. Así en primer lugar se pondrá de manifiesto cómo la estructura del sistema estuvo dirigida a aumentar el control de las rentas, en segundo lugar, se expondrá cómo las intendencias también intentaron controlar aquellos productos especialmente importantes para las rentas, como por ejemplo el papel sellado, y por último, se describirá un ejemplo de intervención en el flujo de información contable.

4.1. Estructura organizativa

Siguiendo la ideología absolutista predominante durante el período borbónico, el sistema de intendencias, desde un punto de vista hacendístico, estableció una organización dirigida a aumentar y mejorar el control y gestión de las Indias desde la Metrópoli.

El sistema de intendencias proporcionó una estructura piramidal, que clarificó quienes eran los responsables de cada nivel, quienes le estaban subordinados y de quienes dependían ellos, así como las funciones y responsabilidades de cada uno.

En este sentido, los intendentes de provincia estuvieron subordinados al intendente de la capital del virreinato, en el que concurrió el cargo de Intendente de Ejército y el de Superintendente de Real Hacienda. Del mismo modo, éste quedó subdelegado al Superintendente General del Real Hacienda, cargo que ostentó el Secretario de Estado y del Despacho de Indias.

Así, en la cúspide del sistema se situó el Secretario de Indias, residente en la Metrópoli, por lo que la estructura del sistema de intendencias no terminó en las Colonias sino en la Península, garantizando un control directo. Por otro lado, el Secretario mantuvo comunicación directa con el rey, sin intermediarios, a través de lo que se denominó la “vía reservada”. De este modo, el monarca conocía de primera mano las cuestiones relacionadas con la Hacienda de Indias (Figura 5).

Entre las funciones del superintendente estuvieron la dirección general de la Hacienda, la ordenación de pagos y regir la caja matriz encargada de recibir los caudales del resto de las cajas del virreinato (Navarro, 1959:81). Además, presidió la Junta Superior de Hacienda²¹.

El régimen de intendencias se articuló de forma ramificada, asegurándose estar presente en todos los territorios del virreinato para garantizar el control y conocimiento de las rentas de cada lugar. Su estructura escalonada clarificó las funciones y responsables de

²⁰ De los doscientos setenta y seis artículos que forman la Ordenanza de BA, ciento cuarenta y ocho se destinan a la causa de hacienda: desde el artículo setenta y uno hasta el doscientos diecinueve (ambos inclusive).

²¹ Según la Ordenanza de BA, su función fue la de unificar “*el gobierno y administración de justicia en materias de mi Real Hacienda y en lo económico de Guerra*” (Ordenanza de BA, art. 5).

cada nivel, así como el flujo de información de cada uno con el nivel inmediatamente superior e inferior.

Este sistema fue paralelo al esquema jerárquico de las cajas reales de América (también llamadas tesorerías) encargadas de llevar las cuentas de los territorios de su jurisdicción. Ambos esquemas mantuvieron una estrecha vinculación.

Existieron dos tipos de cajas reales: propietarias y subalternas. Éstas últimas sufragáneas de las primeras y administradas por tenientes. Las cajas propietarias se clasificaron en principales y foráneas. Las principales se situaron en las capitales de las provincias de cada intendencia y estuvieron regidas por el intendente de provincia, un contador y un tesorero. La ubicada en la capital del virreinato recibió el nombre de Caja de Ejército y Provincia, ya que su intendente lo fue de Ejército y Provincia. Además era la general o matriz del virreinato por coincidir en su intendente el cargo de Superintendente de Real Hacienda. En este caso, estuvo compuesta por el superintendente, un contador, un tesorero y un guarda-almacén. El resto de las cajas principales del virreinato le estuvieron subordinadas.

En cuanto a las cajas foráneas, se ubicaron en el territorio de la intendencia, pero no en su capital, quedando subordinadas a ellas. Fueron gestionadas por un contador y un tesorero, quienes tuvieron la obligación de dar cuenta a los subdelegados, sus superiores inmediatos.

4.2. El Papel Sellado

El papel sellado era papel del Estado y de obligado uso en documentos públicos, tal y como se hizo saber por las Leyes de Indias:

“Desde primero de enero de el año de mil seiscientos y cuarenta en adelante” se mandó que en los “reinos y provincias de las Indias se use el papel sellado” no pudiéndose “hacer, ni escribir escritura, ni otro instrumento público, ni otros despachos...si no fueren en papel sellado” (Recopilación de las leyes de Indias, lib. 8, tít. 23, ley 18).

La Corona consideró relevante controlar su administración por los “considerables perjuicios” sufridos en la “Real Hacienda y la fe pública en el uso y expendio del papel sellado” debido al incumplimiento de las reglas que lo regularon favorecido por la distancia. En este sentido, se pasó su gestión a los administradores de tabaco, y su dirección general al superintendente (Ordenanza de BA, art. 142).

Se procedió a regular el recorrido de su distribución. El papel sellado destinado al consumo de todo el virreinato debía llegar desde la Península a la caja general. Su contador y tesorero tuvieron la obligación de distribuirlos a las intendencias²², y éstas a las cajas de su jurisdicción, que a su vez los debían remitir a los administradores de estancos situados en sus territorios. Pero además del recorrido el control fue más allá, se ordenó a los ministros de Real Hacienda recibir el papel destinado para el consumo de su distrito, llevar las cuentas de ellos, distribuirlos entre los administradores y recaudar de éstos sus líquidos.

Con este sistema se pretendió conocer el número exacto de papel sellado en circulación, lugar en el que se encontraban y responsables de cada parte del proceso. Así, se pretendía facilitar la detección de posibles fraudes en la Hacienda Real.

²² Incluida la intendencia en la que estaban situados, que era la de la capital del virreinato.

4.3. Arqueos y estados mensuales

Las cajas reales y administraciones²³ tenían la obligación de “...hacer arcas²⁴ el primer día de cada mes, presenciando esta operación los intendentes en las tesorerías y administraciones de las capitales de intendencias, y con la misma generalidad sus subdelegados en las tesorerías y administraciones foráneas” (Ordenanza de BA, art. 206). Esta supervisión pretendió evitar el incumplimiento de normas y posibles fraudes por parte de los ministros de las cajas.

Previo a la operación de arqueo, los ministros de las cajas debían pasar a los intendentes o subdelegados información del caudal²⁵ que debía existir en la caja de su dirección y de las deudas que estuviesen pendientes de cobro²⁶. Dicha información era contrastada posteriormente por el intendente o subdelegado, según el caso, con el resultado del arqueo.

En caso de descuadre se investigaba la causa. Si se trataba de extravío de caudales y no de un error en los libros, los ministros responsables de la caja tenían que reintegrar la cantidad que faltase. En caso de cuadre, los intendentes y subdelegados guardaban el arqueo para su posterior utilización en la comprobación de los estados mensuales.

Cada caja debía confeccionar un estado mensual individual del período comprendido entre el primer día del año y el último día del mes anterior a la fecha de su elaboración. (Figura 6). En ellos se reflejaban los valores de los distintos ramos y los gastos que se hubiesen satisfecho, calculándose por diferencia el líquido. Dicho líquido debía coincidir con el caudal resultante del arqueo y las deudas pendientes de cobro.

Una vez elaborados los estados mensuales individuales se pasaban a los intendentes o subdelegados que procedían a su comprobación con los arqueos que obraban en su poder. En caso de no existir diferencia les daban el visto bueno. Los subdelegados remitían estos estados a los intendentes de su provincia y éstos, junto con los de su caja y administraciones de su provincia, los depositaban en la caja principal de la intendencia donde quedaban archivados (Ordenanza de BA, art. 207).

Los contadores y tesoreros de la caja principal de cada intendencia tenían la obligación de confeccionar un estado general de la provincia, con distinción de cada caja y administración. El estado general se remitía por triplicado al intendente, que se quedaba con uno y enviaba los otros dos al superintendente, quien archivaba un ejemplar en su secretaría y cursaba el tercero al Tribunal de Cuentas de su jurisdicción.

El Tribunal tenía la obligación de realizar un estado general del virreinato que acumulara la información de los estados generales provinciales haciendo distinción de ramos y provincias. Al igual que en el caso anterior, se elaboraban por triplicado, quedando uno archivado en la secretaría de la superintendencia y remitiendo los dos restantes a la Contaduría Mayor del Consejo de Indias situada en la Península.

Así, se puede resumir que existieron tres tipos de estados: uno individual, elaborado en las distintas cajas y administraciones principales y foráneas; otro general de la provincia, elaborado por los ministros de la caja principal de cada intendencia y confeccionado con

²³ Algunos ramos como el del tabaco llevaban una administración separada.

²⁴ Consistía en contar lo que había físicamente en la caja.

²⁵ Se tenía en cuenta el dinero, distinguiéndose el tipo de moneda, plata, oro y otros materiales preciosos.

²⁶ Esta información la sacaban de sus libros.

la información de los anteriores; y otro general del virreinato, realizado por el Tribunal de Cuentas con los informes anteriores.

El hecho de que cada estado fuese elaborado teniendo en cuenta los de niveles inferiores garantizaba que los estados que se remitían a la Metrópoli recogían de forma pormenorizada los caudales de todo el territorio, distinguiendo ramos y cajas de procedencia.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y DISCUSIÓN

Este estudio sobre el sistema de intendencias indiano ha puesto de manifiesto que su establecimiento supuso un paso más en la centralización de poder, en cuanto que el cargo de Superintendente General de Real Hacienda, cúspide del sistema, estuvo en manos del Secretario de Indias, quien mantuvo vía reserva con el rey. En este sentido, el sistema de intendencias persiguió aumentar y mejorar el control de los territorios americanos desde la Metrópoli.

Por otro lado se expone que las intendencias estuvieron presididas por objetivos principalmente económicos, de ahí su influencia en la Hacienda. El presente trabajo ofrece tres ejemplos de cómo estas instituciones influyeron en la Hacienda a través de aspectos relacionados directa o indirectamente con la contabilidad.

El primero de ellos pone de manifiesto en qué medida la estructura jerarquizada por la que se organizaron las intendencias desde el punto de vista hacendístico contribuyó a mejorar la administración y control de la Hacienda Real, concretamente de su sistema de cajas reales. Su organización piramidal garantizó la presencia de los intendentes en todos los territorios americanos, clarificó sus funciones en cada uno de los niveles, y facilitó la identificación de responsables en cada momento.

Como segundo ejemplo se presenta un intento por reducir el fraude de una renta determinada, el papel sellado. La intervención del sistema de intendencias en el proceso de distribución del papel sellado desde su partida de los puertos peninsulares hasta su recepción en los distintos territorios de Indias, garantizó el control y supervisión del mismo.

Como tercer ejemplo se ha escogido un caso de influencia en la información contable remitida a la Península. Se ha ilustrado el proceso de elaboración de distintos tipos de estados de valores que debían realizar las cajas reales de Indias, poniendo de manifiesto la intervención de los intendentes en cada fase del mismo. De este modo, pretendió garantizar la correcta elaboración de los estados evitando posibles fraudes, así como la fluidez del flujo de información, eliminando posibles retrasos en la información contable que debía llegar a la Metrópoli.

Cabe señalar que son muchos los casos que ponen de manifiesto la influencia de las intendencias en la Hacienda Real, no sólo los analizados en este trabajo. Cabe destacar la intervención de los intendentes en la selección de funcionarios con formación económica, evitando que los cargos fuesen ostentados por personas sin cualificación adecuada; racionalización de la recaudación, administración e inversión; actuaciones dirigidas a poseer un conocimiento exhaustivo de la población y recursos naturales de cada jurisdicción; fomento y control del comercio; y mayor regulación, control y supervisión de la información contable, con la finalidad de evitar fraudes al Erario; entre otros aspectos. Así una posible ampliación de este estudio podría orientarse en esta línea. Igualmente, podría completarse el estudio teniendo en cuenta las regulaciones posteriores a la Ordenanza de BA.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, E.O. (1992): *Las intendencias altoperuanas en el virreinato del Río de la Plata*, Academia Nacional de Historia, Buenos Aires.
- Acevedo, E.O. (1995): "La Causa de Policía (o Gobierno)", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Arjona, M. (1973): *Historia de América: de los pueblos aborígenes a la independencia de los países americanos*, vol. 1, Ediciones y Publicaciones Españolas, SA. EPESA, Madrid.
- Ceballos, I. (2002): *Resumen de Indiferente General*, Archivo General de Indias, web interna, (última consulta 02-10-2002).
- Comadrán, J. (1995): "La Real Ordenanza de intendentes de 1782 y las Declaraciones de 1783: Antecedentes franceses y españoles", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- De la Peña, J.M. (1958): *Archivo General de Indias de Sevilla. Guía del visitante*, Dirección General de Archivos y Bibliotecas, Valencia.
- Domínguez, A. (1990): *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona.
- Hernández, M. (1963): *Historia Universal de América*, tomo II, Guadarrama, Madrid.
- Kamen, H. (1964): "EL establecimiento de los intendentes en la administración española", *Revista Española de Historia (Hispania)*, nº 95, vol. 24, pp. 368-395.
- Mariluz, J.M (1995): "La Causa de Hacienda", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Martiré, E. (1995): "La Causa de Justicia", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Morazzani, G. (1972): *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Caracas.
- Navarro, L. (1959): *Intendencias en Indias*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.
- Navarro, L. (1995): *Las reformas borbónicas en América. El Plan de Intendencias y su aplicación*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Ordenanza de 4 de julio de 1718 para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes y para Tesorero General y Pagadores y Contadores de los Ejércitos y Provincias. Por Orden de Su Majestad. En Madrid: por Juan de Ariza. Año de 1735.
- Ordenanza de 13 de octubre de 1749 para el Restablecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos. Por Orden de Su Majestad. En Madrid: en la imprenta de Manuel Fernández.
- Pietschmann, H. (1983): "Antecedentes españoles e hispanoamericanos de las Intendencias", *Anuario de Estudios Americanos*, nº 40, pp. 359-372.
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires (1782): De Orden de Su Majestad. Madrid. En la Imprenta Real. Dada en 28 de enero de 1782.
- Recopilación de Leyes de las Indias, firmadas por Carlos II el 18 de mayo de 1680. Madrid. Recopilación realizada por Antonio de León Pinelo y Juan de Solorzano Pereira, Compuesta por 4 tomos, 9 libros, 6385 leyes y 218 títulos.
- Rees, R.J. (1983): *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Sánchez, I. (1991): *Derecho indiano. Estudios: las visitas generales en la América española (s. XVI-XVII)*, tomo I, Universidad de Navarra, SA (EUNSA), Pamplona.
- Sánchez, I. (1992): "La Administración" en Andrés-Gallego, J (coord) *Historia del derecho indiano*, Colecciones Mapfre, Madrid.
- Vicens, J. (1965): *Manual de Historia de España*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona.

Zorraquín, R. (1995): "Valoración del sistema de intendencias", en Mariluz, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.

Fuentes Manuscritas:

Archivo General de Indias, Ministerio de Cultura, Gobierno de España.

Sección de Buenos Aires, legajo 7 y 392.

Sección de Indiferente General, legajos 843 y 1714.

Sección de México, legajo 1508.

Archivo Histórico de la Chancillería, Ministerio de relaciones exteriores, comercio internacional y culto de la República Argentina

Legajo 3, Caja 3.

ANEXOS DE FIGURAS

Figura 1: Portada de la Ordenanza de Intendentes de 1718

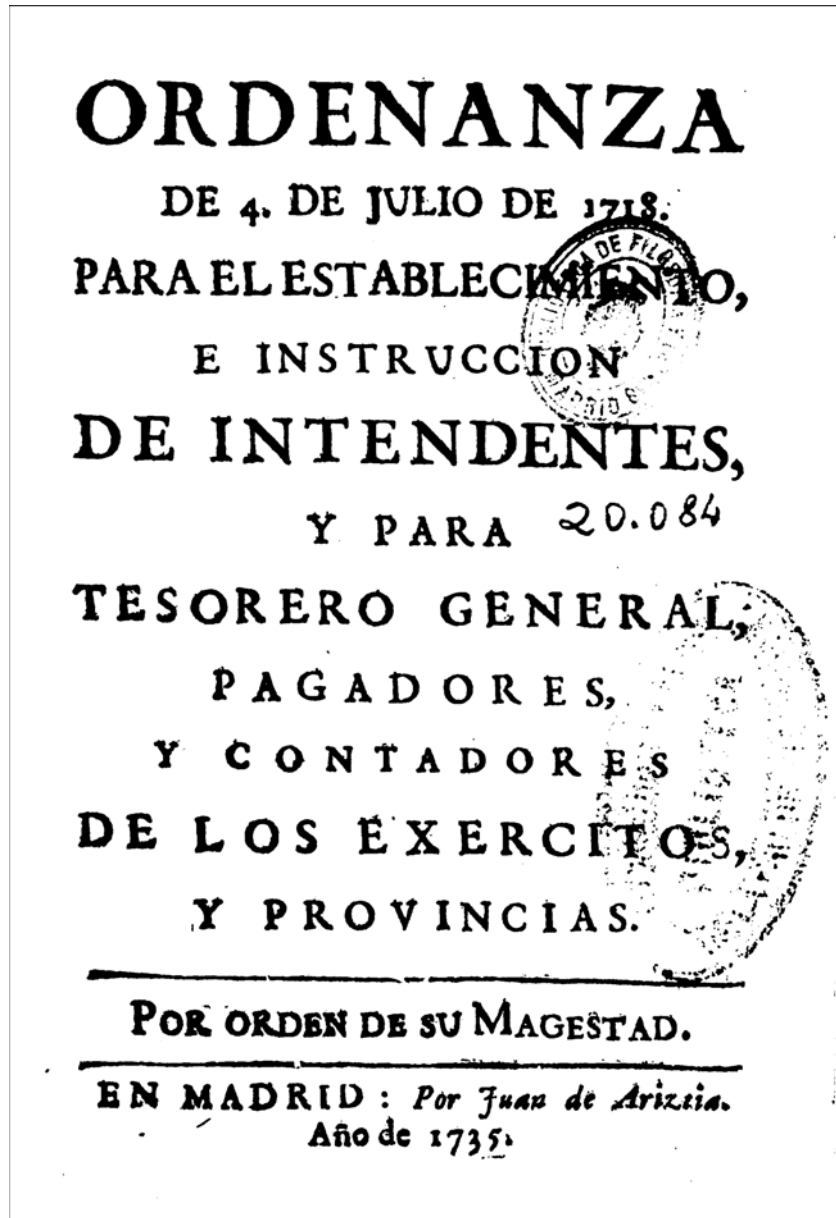


Figura 2: Portada de la Ordenanza de Intendentes de 1749

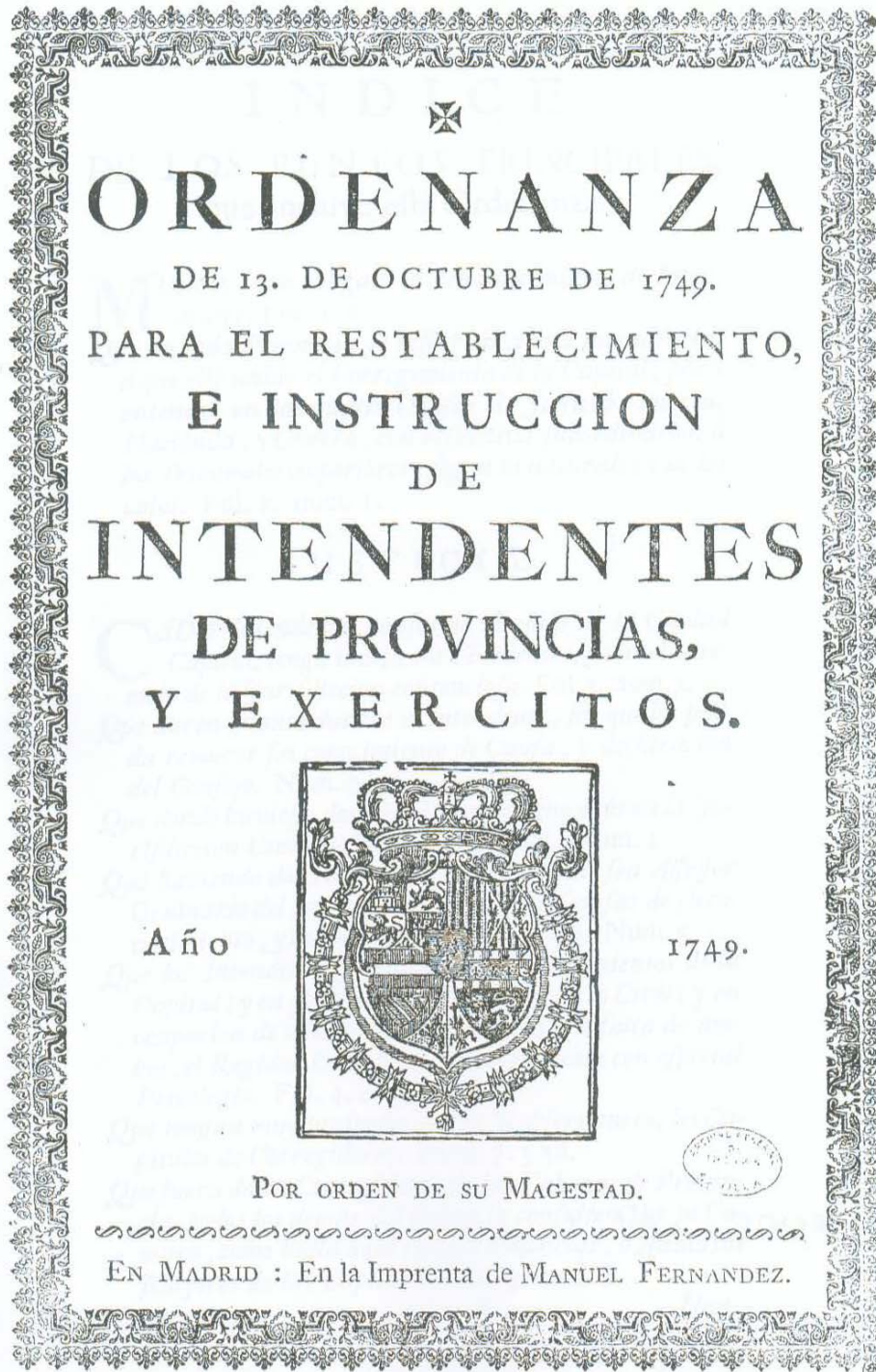


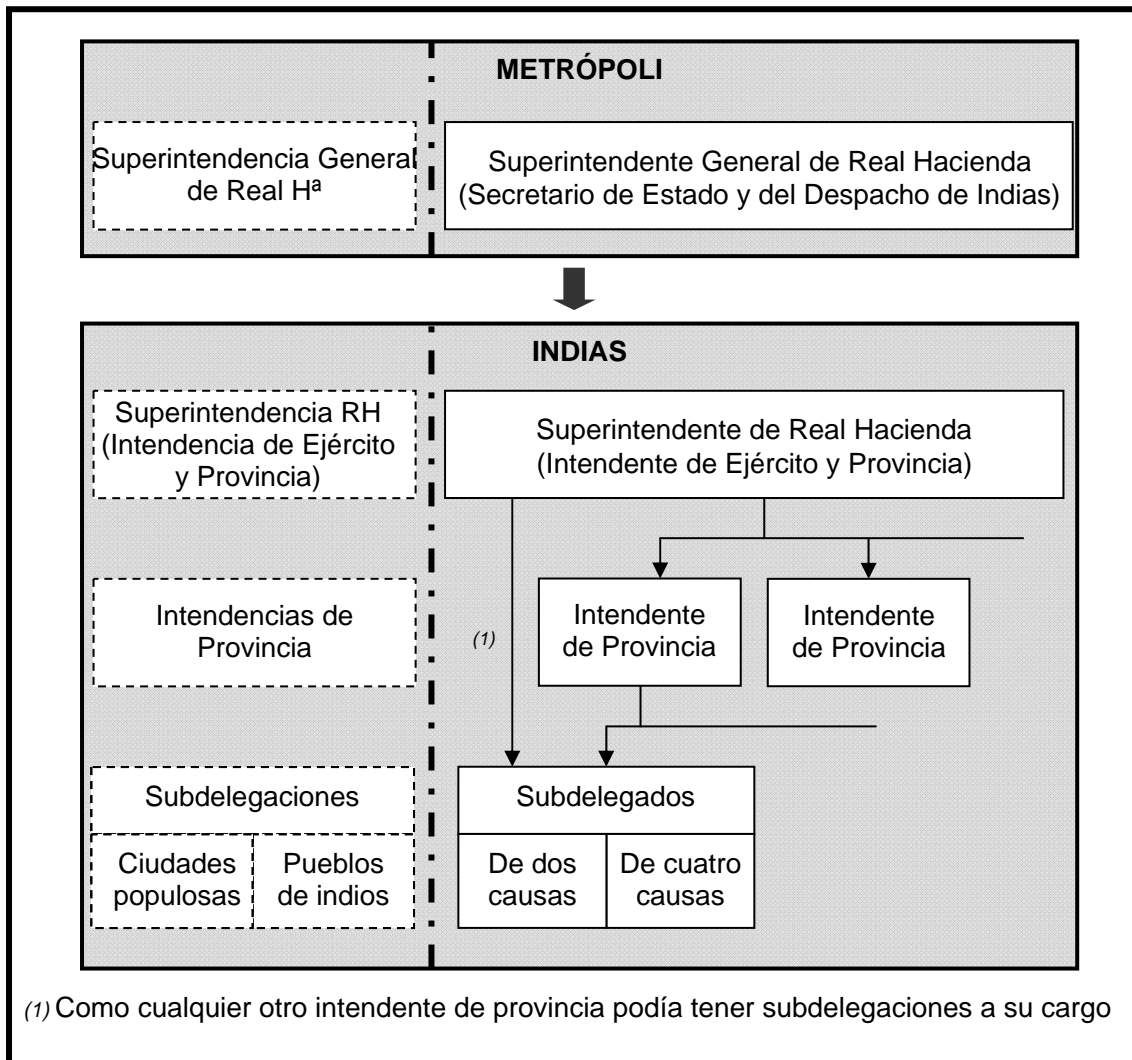
Figura 4: Subdelegaciones en el Virreinato del Río de la Plata²⁹

INTENDENCIA	SUBDELGACIONES	
	CIUDADES POPULOSAS (2 CAUSAS)	PUEBLOS DE INDIOS (4 CAUSAS)
Buenos Aires	Santa Fe de la Veracruz Corrientes Misiones Montevideo	
Asunción del Paraguay	Villa Real de la Concepción Curunguatí Villa Rica del Espíritu Santo Iquamandiyú	Santiago
Cochabamba	Santa Cruz de la Sierra	Valle Grande Mizque Clisa Arque Tapacari Hayapaya Sacava
La Paz		Omasuyos Sicasica Pacajes Chulumani Larecaja Apolobamba
Potosí	Tarija	Porco Chayanta Chichas Atacama Lipes
Córdoba del Tucumán	Mendoza San Juan San Luís La Rioja	
Salta	San Miguel del Tucumán Santiago del Estero Cotamarca Jujuy	Puno Orán
Charcas	Oruco	Carangas Paria Yamparáez Tomina Pilaya y Paspaya (Cinti)
Puno		Carabaya Chucuito Lampa Azángaro Guancane

Fuente: Elaboración propia

²⁹ Se observar que las subdelegaciones de cuatro causas se corresponden con las intendencias más alejadas de la capital, poniendo de manifiesto, en primer lugar que la población indígena se situó en los lugares más alejados de la capital de la intendencia, y en segundo lugar, en dichas zonas los representantes del intendente adquieren mayores funciones debido a la lejanía física de intendente.

Figura 5: Estructura organizativa de las intendencias desde el punto de vista hacendístico



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6: Ejemplo de Estado de la Caja Real de Buenos Aires de 1 de julio de 1789

Estado manifestado las existencias que resultaron en fin de Diciembre de 1788. Cargos y Datas desde 1º de Enero hasta fin de Junio de 89 y liquida existencia en 1º de Julio.

<i>Ramos</i>	<i>Cont^a en fin de 88</i>	<i>Entradas en fin de Junio</i>	<i>Cargo total</i>	<i>Datas h^a fin de Junio</i>	<i>Cont^a en 1º de Julio</i>
Real Hacienda	115.774 1/2	1372.142 7/8	1488.921 1/2		
Quilates de Empleos Políticos				29.026 5/8	
Idem de Real Hacienda				11.820 2/8	
Idem de Tropa				125.558 5/8	
Idem Ataravado				666 7/8	
Pensioneros				1.390 2/8	
Sinodales de Curas				3.992 2/8	
Embarcaciones de este Rio				4.442 4/8	
Lana de Vicuña				15.822 5/8	
Servicio de la Costa Guayonca				18.482 2/8	
Idem de la R. Armada				58.692 2/8	
Idem de Malunas				16.133 5/8	
Expedicion de Limosnas				6.818 4/8	
Papel Sellado				0.57 3/8	
Otras Exenciones				103.766 5/8	
Servicio General				5620 6/8	
Idem Extraordinarios				26.000 . . .	
Emp ^o C ^o a Tropa y Empleados				284.207 2/8	
Retiro de A. y otros Ramos				81.532 2/8	
	115.774 1/2	1372.142 7/8	1488.921 1/2	1040.273 4/8	448.647 4/8
Arqueos		128.943 2/8	128.934 2/8	32.148 2/8	96.786 1/8
Donativos	1.000 5/8		1.000 5/8	1.600 5/8	
Quilates	6.223 2/8	2.042 6/8	8.267 2/8	7.279 7/8	987 1/8
Reales y Novinos		388 2/8	388 2/8	388 2/8	
Macanas Mayores	1.957 7/8	248 7/8	2.206 6/8	2.206 6/8	
Macanas Menores		0.48 7/8	0.48 7/8	0.48 7/8	
Espectos	123 7/8		123 7/8	123 7/8	
Repatriacion de Indios	6.843 1/8		6.843 1/8	6.843 1/8	
Alcances de Cuentas	6.651 1/8	2.604 1/8	9.246 2/8	7.295 1/8	2.051 1/8
Subsidio	3.758 . . .		3.758 . . .	3.758 . . .	
Impuestos	3.126 . . .	2.140 6/8	2.532 6/8	18.855 1/8	3.677 5/8
Depositos	143.936 3/8	54.376 6/8	197.763 2/8	181.708 5/8	16.054 5/8
Penas de Camara	1.944 1/8	388 3/8	2.332 4/8	2.287 4/8	0.45 . . .
Real C ^o de Carlos 3º	1.988 4/8	4.122 4/8	6.111 . . .	1.988 4/8	4.122 . . .
Plenos de Buenos	23.627 3/8	23.227 3/8	46.854 7/8	23.627 3/8	23.227 3/8
Embaldos	1.932 1/8	11.487 7/8	13.419 7/8	6.049 7/8	7.369 7/8
Monte Pio Milicia	4.712 7/8	2.402 3/8	4.529 6/8	4.529 6/8	1.020 3/8
Idem de Minerias	2.070 1/8	2.705 1/8	4.775 1/8	2.070 1/8	2.705 1/8
Municipal y Guerra	4.420 3/8	83.958 5/8	88.379 . . .	22.663 2/8	65.716 6/8
	371.951 7/8	171.585 1/8	2.83.537 1/8	140.912 6/8	674.410 3/8

V. B. Buenos Ayres 19 de Sept^{re} de 1789
Huirtado y Pedro Medrano *Antonio de Inedo*

Fuente: AGI, Buenos Aires, Leg. 392